The 1997 Canada Pension Plan Changes: Implications for Women and Men

Adil Sayed

Status of Women Canada
Condition féminine Canada
Canada

102-06956/

The 1997 Canada Pension Plan Changes: Implications for Women and Men

Adil Sayeed

This research and publication of this study were funded by Status of Women Canada's Policy Research Fund. This document expresses the views of the author and does not necessarily represent the official policy of Status of Women Canada or the Government of Canada.

August 2002

Status of Women Canada is committed to ensuring that all research produced through the Policy Research Fund adheres to high methodological, ethical and professional standards. Specialists in the field anonymously review each paper and provide comments on:

- the accuracy, completeness and timeliness of the information presented;
- the extent to which the methodology used and the data collected support the analysis and recommendations; and
- the original contribution the report would make to existing work on this subject, and its usefulness to equality-seeking organizations, advocacy communities, government policy makers, researchers and other target audiences.

Status of Women Canada thanks those who contribute to this peer-review process.

Canadian Cataloguing in Publication Data

Sayeed, Adil

The 1997 Canada Pension Plan changes: implications for women and men

Text in English and French on inverted pages.
Title on added t.p.: Les modifications apportées en 1997 au Régime de pensions du Canada : leurs répercussions sur les femmes et les hommes
Also available on the Internet.
Includes bibliographic references.

ISBN 0-662-66736-0
Cat. no.: SW21-98/2002

1. Canada Pension Plan.
2. Quebec Pension Plan.
3. Women – Pensions – Canada.
4. Men – Pensions – Canada.
5. Pensions – Canada.
6. Pensions – Quebec (Province)
7. Sex discrimination against women – Canada.
I. Canada. Status of Women Canada.
II. Title.
III. Title: Modifications apportées en 1997 au Régime de pensions du Canada : leurs répercussions sur les femmes et les hommes.

HD7105.35.C3S39 2002 331.25'20971 C2002-903309-8E

Project Manager: Julie Cool, Status of Women Canada
Publishing Co-ordinator: Cathy Hallessey, Status of Women Canada
Editing and Layout: PMF Editorial Services Inc. / PMF Services de rédaction inc.
Translation: André Thériault
Comparative Read: Jeannot Trudel
Translation Quality Control: Serge Thériault

For more information contact:
Research Directorate
Status of Women Canada
123 Slater Street, 10th Floor
Ottawa, Ontario K1P 1H9
Telephone: (613) 995-7835
Facsimile: (613) 957-3359
TDD: (613) 996-1322
E-mail: research@swc-cfc.gc.ca

This document is also available for download on the Status of Women Canada Web site <http://www.swc-cfc.gc.ca/>.

ABSTRACT

In 1996, federal and provincial governments pledged that Canada Pension Plan (CPP) changes would be "fair...between men and women." In this research paper for Status of Women Canada, results from the federal government's CPP simulation model are presented showing that the contribution and benefit changes announced in 1997 disadvantage women relative to men. Similar, but not identical, changes were made to the parallel Quebec Pension Plan (QPP). Results from the QPP's simulation model show that the contribution changes favour men in the long run. However, on the benefit side, men lose more from the QPP changes than do women. In the conclusion of the paper, governments are urged to improve the Canada Pension Plan/Quebec Pension Plan review process by legislating a commitment to gender analysis of any future reform proposals.

TABLE OF CONTENTS

TABLES AND FIGURES ii

ACRONYMS AND ABBREVIATIONS iii

PREFACE iv

EXECUTIVE SUMMARY v

1. OVERVIEW 1

2. GENDER IMPACT OF CONTRIBUTION CHANGES 5
   - Why Do Women Fare Worse than Men? 5
   - Why Are the Contribution Changes Regressive? 7

3. JOB GROWTH REDUCTIONS DUE TO CONTRIBUTION INCREASES 9
   - Short-Run vs. Long-Run Effects of Employer Contribution Increases 9
   - Whose Jobs Will Be Lost? 10
   - Impact on Self-Employment 13

4. GENDER IMPACT OF BENEFIT CUTS 15
   - Why Are Benefit Losses Larger for Women than Men? 15

5. WERE THE 1997 CHANGES FAIR? 20

6. POLICY IMPLICATIONS FOR FUTURE CPP REVIEWS 22
   - Prospects for Change 22
   - Improving the CPP Review Process 22
   - Improving CPP Policy 23
   - Conclusion 24

APPENDIX A: QUEBEC PENSION PLAN 25

BIBLIOGRAPHY 39

ENDNOTES 42

TABLES AND FIGURES

Tables

1.	Impact of CPP Changes on Representative Cohort Born in 1979	2
2.	Impact of 1997 Changes on CPP Contributions by Gender	6
3.	Change in CPP Contributions by Earnings Level	6
4.	Projected YBE Growth Under Previous CPP Rule	8
5.	Impact of 1997 Changes on CPP Contributions by Gender and Age Group	11
6.	Average Annual Earnings of CPP Contributors, 1998	11
7.	Annual Earnings Ratios by Gender and Age Group, 1998	11
8.	Average Annual Earnings by Gender and Type of Worker, 1998	12
9.	Estimated CPP Contribution Increases for Different Types of Workers	13
10.	Estimated CPP Contribution Increases: Self-Employed vs. Wage/Salary Workers	14
11.	Impact of 1997 Changes on CPP Benefits by Gender	15
12.	Breakdown of 2030 CPP Losses by Gender and Type of Benefit	17
13.	Simulated Comparison of 2030 CPP Losses if Gender Losses by Type of Benefit Were Equivalent	18
A1.	Life Expectancy at Birth, 1998	26
A2.	Impact of 1997 Changes on QPP Contributions by Gender	27
A3.	Gender Earnings Gap, Quebec and Rest of Canada, 1998	28
A4.	Pre-1997 Contribution Rate Schedules vs. Current Schedule	29
A5.	Impact of 1997 Changes on QPP Contributions by Gender and Age Group	30
A6.	Average Earnings by Age and Gender, QPP, 1998	30
A7.	Annual Average Earnings Ratios, QPP and CPP, 1998	30
A8.	Estimated QPP Contribution Increases, Self-Employed vs. Wage/Salary Workers	32
A9.	Impact of 1997 Changes on QPP Benefits by Gender	33
A10.	Breakdown of 2030 QPP Losses by Gender and Type of Benefit	33
A11.	Projected CPP and QPP Fund/Expenditure Ratios	35
HRDC	Canada Pension Plan and Quebec Pension Plan	37

Figures

1.	Composition of CPP Benefits for Men, 1997	16
2.	Composition of CPP Benefits for Women, 1997	17
3.	Long-Run Impact of 1997 CPP Changes	20

ACRONYMS AND ABBREVIATIONS

CPP	Canada Pension Plan
EI	Employment Insurance
FPTCS	Federal/Provincial/Territorial Canada Pension Plan Consultation Secretariat
FPTGC	Federal, Provincial and Territorial Governments of Canada
FPTMF	Federal, Provincial and Territorial Ministers of Finance
GIS	Guaranteed Income Supplement
HRDC	Human Resources Development Canada
LICO	Low-income cut-off
LIM	Low-income measure
MBM	Market basket measure
OAS	Old Age Security
OCA	Office of the Chief Actuary
OSFI	Office of the Superintendent of Financial Institutions
QPP	Quebec Pension Plan
RRQ	Régie des rentes du Québec
RRSP	Registered Retirement Savings Plan
YBE	Year's Basic Exemption
YMPE	Year's Maximum Pensionable Earnings

PREFACE

Good public policy depends on good policy research. In recognition of this, Status of Women Canada instituted the Policy Research Fund in 1996. It supports independent policy research on issues linked to the public policy agenda and in need of gender-based analysis. Our objective is to enhance public debate on gender equality issues to enable individuals, organizations, policy makers and policy analysts to participate more effectively in the development of policy.

The focus of the research may be on long-term, emerging policy issues or short-term, urgent policy issues that require an analysis of their gender implications. Funding is awarded through an open, competitive call for proposals. A non-governmental, external committee plays a key role in identifying policy research priorities, selecting research proposals for funding and evaluating the final reports.

This policy research paper was proposed and developed under a call for proposals in September 2000, entitled *Women's Access to Sustained Employment with Adequate Benefits: Public Policy Solutions*. This study investigates the effects of changes to the Canada Pension Plan (CPP) contributions and benefits made in 1997, focussing on the effect of freezing the Year's Basic Exemption. The report stresses the importance of gender analysis in the federal-provincial CPP review process, and suggests that, in future CPP reviews, a gender implications report on policy options be released before public consultations are held and federal–provincial agreement on changes has been reached

Other research projects funded by Status of Women Canada on this theme examine issues such as policy options for women in non-standard employment, improving working conditions among home day care providers, and supports for single mothers and women with a disability, among others.

A complete list of the research projects funded under this call for proposals is included at the end of this report.

We thank all the researchers for their contribution to the public policy debate.

EXECUTIVE SUMMARY

Background

In October 1996, federal and provincial ministers of finance affirmed that "solutions to the Canada Pension Plan's problems must be fair...between men and women" (FPTMF 1996). In February 1997, the federal government and all provinces except British Columbia and Saskatchewan agreed to refinance the Canada Pension Plan (CPP) by accelerating contribution increases and reducing benefits.

When governments announced their CPP accord, they released a report, *Gender Implications of Changes to the Canada Pension Plan* (FPTGC 1997) in which they argued that the changes were fair. The changes would preserve the CPP, which would still work to women's advantage when their total benefits relative to contributions were compared to the lower benefit/contribution ratio for men.

Main Findings

The contention that the 1997 CPP changes were fair for women is refuted in this paper. Women will lose proportionately more benefits than men and also reap lower contribution savings over the long run.

Women live longer than men, on average, and collect over 90% of surviving spouses' benefits. CPP survivor benefits are vital for elderly widows with limited incomes from other sources. Almost half of single women aged 65 and over have incomes below Statistics Canada's before-tax low income cut-off.

Thus, it is unfortunate that the 1997 CPP accord will result in surviving spouses' benefits being reduced over the long run by more than retirement or disability benefits. Total CPP benefit reductions will be proportionately larger for women than men primarily because reductions in surviving spouses' benefits will be larger than reductions in other benefits, and women receive the lion's share of surviving spouses' benefits.

As a result of the 1997 CPP accord, contributions will fall in the long run. But, women will save less than men. And, until 2017, total contributions will be higher while the CPP is refinanced. Throughout the refinancing period, women will face larger contribution increases than men.

A significant portion of the contribution increases stems from de-indexing the Year's Basic Exemption (YBE). Formerly, the YBE grew with average earnings. The YBE is now frozen at the 1997 level of $3,500. The result is that those with low annual earnings face the largest contribution increases. Women, youths aged 18 to 24, part-time workers and the self-employed are overrepresented in this group of low earners facing the largest CPP contribution increases.

Increases to the employer half of CPP contributions raise labour costs and reduce demand for labour at least over the short run. Employer contribution increases are largest for workers with low annual earnings. As a result, groups with below-average earnings — women, youth and part-time workers — bear the brunt of job losses resulting from higher employer CPP contributions.

The case for the 1997 CPP changes being fair rests on the narrow criteria of the lifetime CPP benefit/contribution ratio remaining higher for women than men. The effects of the 1997 changes on CPP contributions and benefits for women relative to men must be considered in the broader context of relatively low earnings for many women in the paid work force and low incomes for many women after retirement.

Recommendations

Organizations interested in gender fairness should pursue a two-track strategy to undo the damage done to women by the 1997 CPP changes.

The first track should be aimed at upgrading gender analysis in the federal–provincial CPP review process. Governments should pledge that, in future CPP reviews, a gender implications report on policy options will be released before public consultations and federal–provincial agreement on any changes.

The second track should be aimed at changing CPP policy. In the latest official projection, the Chief Actuary reports that a permanent contribution rate of 9.8% with a frozen YBE would be consistent with long-run financial stability. The rate scheduled in the 1997 agreement is 9.9%. Organizations interested in gender fairness should ask the Chief Actuary to report whether a YBE increase and a 9.9% rate would also be consistent with long-run financial stability. The precedent should be established of considering a YBE increase as an alternative to a rate cut.

Quebec Pension Plan

The CPP covers Canadians everywhere except Quebec. The CPP and Quebec Pension Plan (QPP) are almost identical. The 1997 CPP changes were mirrored by nearly identical QPP changes on the contribution side. YBE de-indexing subjects women, youth and others with low earnings to the largest increases in QPP contributions during the transitional period required to refinance the QPP. In the long run, the 1997 changes will result in lower QPP contributions. But, savings will be lowest for women, young people and others with below-average earnings.

On the benefit side, the 1997 QPP changes were not as dramatic as the CPP changes. Long-run QPP expenditure reductions are almost entirely attributable to retirement benefit reductions. As a result, men's QPP benefits will be reduced a bit more than women's benefits over the long run.

The recommendation to entrench gender analysis in the review process applies to both the QPP and CPP.

1. OVERVIEW

In 1995, the Chief Actuary at the Office of Superintendent of Financial Institutions (OSFI) Canada released the *15th Canada Pension Plan (CPP) Actuarial Report* (OCA 1995). The Chief Actuary projected annual contribution totals to 2016 under the contribution schedule then in place as well as annual expenditure totals under the benefit rules then in place. After reviewing the projection, federal and provincial governments would decide on:

- contribution rates for 2017 to 2021;
- any adjustments to the rate schedule for 1997 to 2016; and
- any adjustments to other CPP provisions.

In the event that governments could not reach agreement, the CPP act contained a "failsafe" provision to set contribution rates for 2017 to 2021 such that the CPP reserve fund at the end of 2021 would equal two times annual expenditures. Even if governments never agreed again, the "failsafe" provision was designed to maintain a rolling 25-year contribution schedule anchored by a target fund/expenditure ratio of two.

However, in his 1995 report, the Chief Actuary projected that by 2015, under the prevailing benefit rules and contribution schedule, expenditure obligations would exceed annual revenue and the reserve fund would be exhausted. If governments did not agree on CPP adjustments, the "failsafe" provision would kick in and bring the reserve fund back to the target level of two years' worth of expenditures by 2021. But, in the meantime, the CPP would experience a few years during which contributions would not be sufficient to finance expenditures and the reserve fund would be exhausted.[1]

The projection put some pressure on governments to agree on CPP amendments in 1997. Governments still would have had three more CPP reviews — in 2002, 2007 and 2012 — to reach agreement before the reserve fund was projected to run out. However, if governments had not reached agreement during the 1997 CPP round, they would have been open to criticism that they were leaving a problem to future administrations.

In February 1997, the federal government and all provinces except British Columbia and Saskatchewan[2] agreed on Canada Pension Plan changes that took effect on January 1, 1998. The package of changes can be summarized as follows. An increase in the contribution rate is being phased in rapidly over 1997 to 2003. As a result, total contributions are expected to remain higher than previously scheduled through 2017. A permanent reduction in benefits is being phased in gradually. Those who start their CPP benefits after 1997 receive lower payments than they would have under the previous rules. Over the longer term, as the benefit reduction phases in, annual contributions will fall below the levels that would have been required if the 1997 package had not been implemented.[3]

The objectives of this paper are to:

- assess whether the 1997 package was consistent with the pledge by federal and provincial Ministers of Finance that CPP changes would be "fair...between men and women" (FPTMF 1996);
- identify the consequences of the 1997 CPP accord for groups already facing labour market or income disadvantages (e.g., working women as well as youth workers, part-time workers, the self-employed and single elderly persons of both genders); and
- propose steps to ensure that future CPP changes are consistent with gender fairness.

Governments have already put forward their own assessment of whether the CPP changes treat men and women fairly. Federal, provincial and territorial governments released a report, *Gender Implications of Changes to the Canada Pension Plan*, in 1997 (FPTGC 1997).

Governments admitted that the 1997 changes would hit women harder than men. According to estimates presented in that report, lifetime CPP benefits for women born in 1979 will fall by 10.9% compared to a 9.3% fall for men born in the same year.[4] As a result of these benefit cuts, the current generation of young workers will end up paying lower CPP contributions over their lifetime. Higher contributions through at least 2016 will be offset thereafter by lower contributions for most workers.

Even though CPP benefits for women will fall by more than benefits for men, the long-run contribution savings will be less for women than men. According to the 1997 *Gender Implications* estimates, the average man born in 1979 will pay 10.3% less to the CPP over the course of his lifetime, while the average woman will save only 8.7%.

As a result, CPP benefits relative to contributions will fall for the average woman and rise for the average man. The estimates in the 1997 *Gender Implications* report are shown in Table 1.

Table 1: Impact of CPP Changes on Representative Cohort Born in 1979

	CPP: Pre-1997 Rules		CPP: New Rules	
	Women	Men	Women	Men
Lifetime Benefits	$272,100	$212,960	$242,550	$193,080
Lifetime Contributions	$103,750	$158,590	$94,740	$142,280
Benefit/Cont. Ratio	2.62	1.34	2.56	1.36

Source: FPTGC (1997), tables on pages 4 and 7.

The authors of the *Gender Implications* report valued lifetime benefits and contributions in 1997 dollars after adjusting for projected inflation. Benefits were assigned by gender, based on the individual who receives the payment. In other words, there was no attempt to value the psychological comfort the first spouse to die may have received during his or her lifetime from knowing that the CPP provides insurance coverage in the form of surviving spouse benefits. Nor was there any attempt to estimate the extent to which spouses share each other's benefits while both are alive. The authors did acknowledge that benefits are shared in some

sense by most couples. The individual-based accounting approach was used because of the difficulty of measuring the value that one spouse attaches to benefits received by the other spouse. I adopt the same individual-based accounting approach in this paper.

In other words, the authors of the *Gender Implications* report admitted that the 1997 CPP changes would work against women. However, they emphasized the benefit/contribution advantage women enjoyed over men under the pre-1997 rules. They identified five reasons for the CPP advantage for women.

- Because women live longer, on average, than men, women collect monthly CPP retirement benefits for longer periods than men.

- In most couples, the man is older than the woman. When combined with women's longer lifespan, this means women are more likely to collect surviving spouses' benefits than men. For example, 86% of the 1.3 million CPP surviving spouse beneficiaries are women (HRDC 2001b: Table 13T).

- The CPP benefit formula is tilted slightly in favour of those with low lifetime earnings. Benefits are based on past earnings, not on past contributions above the Year's Basic Exemption (YBE) level of $3,500 at which contributions begin. On average, women have lower lifetime earnings than men and are more likely to benefit from the progressive tilt in the formula.

- Women are much more likely than men to drop out of the full-time paid work force while their children are young. The benefit calculation contains a provision that ignores a parent's earnings during the years when children are aged seven or younger if the deletion works to the advantage of the CPP member. Women are much more likely than men to take advantage of this child-rearing drop-out component of the benefit formula.

- Disability benefits consist of an earnings-related component and a flat-rate component. The flat-rate benefit ensures that disability benefits relative to past contributions are greater for those with below-average earnings (e.g., women).

After the 1997 changes, two of these CPP advantages for women would be reduced: surviving spouses' benefits and the impact of the YBE. Nevertheless, the concluding paragraph of the *Gender Implications* report was reassuring:

> After the changes, women will continue to receive better value for their contributions on average than men. Men will continue to pay proportionately higher contributions than women for what they receive in benefits, and conversely women will continue to receive proportionately more than men for what they pay in contributions (FPTGC 1997: 13).

In the next three chapters, additional information is presented to supplement the data shown in the 1997 *Gender Implications* report. In that report, the gender impact of the CPP changes was shown on a lifetime basis for those born in 1979 and for all contributors and beneficiaries in a single year — 2030.[5] For this paper, the CPP modelling team at the Office of the Chief Actuary

(OCA) in OSFI Canada provided simulation results showing projected contributions and benefits by gender for each year from 1998 to 2100 under both the new CPP rules and the pre-1997 rules. The effects of the 1997 changes on total contributions by women and men are presented and explained in Chapter 2. In Chapter 3, I discuss the job market implications for women and men of CPP contribution changes, a topic that was not covered in the 1997 *Gender Implications* report. The projected effects of the 1997 changes on total CPP benefits payable to women and men are presented and explained in Chapter 4.

2. GENDER IMPACT OF CONTRIBUTION CHANGES

In the *Gender Implications* report, governments presented estimates of the long-run effect of CPP contribution changes. They projected that, on average, women working in 2030 would end up paying 20.2% less in CPP contributions as a result of the 1997 changes. This would compare with a 21.9% reduction for men. Over a complete working life, the average woman who turned 18 in 1997 was expected to pay 8.7% less to the CPP, while the average man was expected to pay 10.3% less.

By focussing on the long-run impact, the authors of the 1997 *Gender Implications* report shifted attention away from the rise in contributions over the first 20 years. They did mention the rise in the contribution rate from 1997 to 2003 and the YBE change. But, they presented annual gender impact estimates only for 2030, when contributions will be significantly lower for both men and women.

In Table 2, I present estimates from the federal CPP simulation model of the percentage changes in CPP contributions from 1998 to 2100. Both men and women face higher contributions until 2016. From 2017 on, men will pay lower contributions than would have been the case in the absence of the 1997 changes. For women, contribution savings will not show up until one year later in 2018.

In each year of the transitional period needed to refinance the CPP, the percentage increase in contributions will be larger for women than men. And, when long-run contribution savings emerge, women will save less than men.

Why Do Women Fare Worse than Men?

To understand why women do worse than men in Table 2, we need to look at the impact of CPP contribution changes by annual earnings level. In Table 3, the percentage changes in CPP contributions resulting from the 1997 accord are shown for workers with selected earning levels in 2001 and three other significant years:

- 2003 when the long-run contribution rate of 9.9% will be reached under the new schedule;
- 2015 when the rate would have reached 9.9% under the old CPP schedule; and
- 2030, the year used in the 1997 *Gender Implications* report to illustrate long-run contribution savings.

During the period to 2016 when all workers will be paying more to the CPP as a result of the 1997 changes, workers close to the bottom of the annual earnings distribution will be hit much harder by contribution increases. And, when contribution savings finally emerge in aggregate, reductions will be much less significant for workers with low annual earnings. In fact, contribution savings will never materialize at earnings levels just above the $3,500 YBE. In 2030, workers earning between $3,500 and $22,843 will still be paying more to the CPP than they would have under the pre-1997 rules.[6]

Table 2: Impact of 1997 Changes on CPP Contributions by Gender

Calendar Year	Change in Total Contributions		
	Women %	Men %	All %
1998	5.5	5.4	5.4
2001	28.1	27.6	27.8
2003	38.5	37.8	38.1
2005	31.1	30.1	30.5
2010	18.9	17.4	18.0
2015	9.2	7.5	8.2
2017	1.4	-0.2	0.5
2018	-0.5	-2.1	-1.5
2030	-16.8	-18.4	-17.8
2050	-17.1	-18.8	-18.0
2100	-19.0	-20.2	-19.7

Notes: Simulations of CPP contributions under the new CPP rules and pre-1997 rules were based on the actuarial assumptions used in the *17th CPP Actuarial Report* (OCA 1998). The 18th report (OCA 2001) was not available when the simulations for this paper were carried out. Contributions under the pre-1997 rules were based on scheduled contribution rates to 2016 as set out in the pre-1997 CPP. For years after 2016, the CPP actuaries assumed that contributions under the pre-1997 rules would be generated by the contribution rate set equal to the "pay as you go" rate required to finance CPP spending each year. The figures for 2030 in this table differ slightly from estimates published in the 1997 *Gender Implications* report because the actuarial assumptions in the 1998 *17th CPP Actuarial Report* differ slightly from those used in 1997.

Source: Author's calculations from CPP simulation results provided by OCA at OSFI Canada. I am responsible for any errors presenting or interpreting the CPP simulation data in this paper.

Table 3: Change in CPP Contributions by Earnings Level

Annual Earnings (Real 2001 $)	2001 %	2003 %	2015 %	2030 %
5,000	56.9	90.7	210.5	2,094.5
10,000	31.6	45.2	27.7	15.1
15,000	28.9	40.5	14.8	-5.7
20,000	27.9	38.7	10.1	-12.7
25,000	27.3	37.8	7.7	-16.2
30,000	27.0	37.2	6.2	-18.4
35,000	26.8	36.8	5.2	-19.8
40,000	26.6	36.6	4.5	-20.8
50,000 and up	26.6	36.6	4.1	-22.1

Notes: Real, inflation-adjusted earnings levels are projected forward assuming annual inflation averages 2%. Contributions under the pre-1997 rules are calculated with the YBE projections in Table 4.[7]

Source: Author's calculations.

Governments defended the 1997 CPP changes as necessary to improve intergenerational fairness. The current generation of workers would pay higher contributions over the next several years to reduce the contribution burden facing future generations.

But, at the bottom of the earnings distribution, the 1997 changes are a permanent lose/lose proposition. Workers with low earnings today are facing the largest contribution increases. And, workers with low earnings in 2030 will still be facing a higher contribution burden than if the 1997 changes had not taken place.[8]

The results in Table 2 showing women disadvantaged relative to men by the 1997 changes to CPP contributions are due to two underlying factors:

- the regressive impact of the CPP contribution changes as shown in Table 3; and
- the gender gap in annual earnings.

The gender gap in annual earnings has closed slowly over time.[9] But, women still earn less than men on average. The average female CPP contributor earned $26,263 in 1999, the last year for which statistics are available. The average male contributor earned $37,709. Therefore, women with their lower average earnings are now being hit harder than men by the regressive CPP contribution increases.

In the long-run projection, the CPP actuaries assume that the gender earnings gap will continue to diminish gradually. But, according to the actuarial assumption, the gap will still not be closed entirely by the end of this century. As a result, future generations of women will save less than men from the regressive contribution changes put in place in 1997.

Why Are the Contribution Changes Regressive?

The regressive impact of CPP contribution changes can be traced back to the decision to de-index the YBE. From now on, the YBE will remain fixed at the 1997 value of $3,500. Under the previous CPP rule, the YBE was set equal to 10% of the Year's Maximum Pensionable Earnings (YMPE) ceiling on contributions, rounded down to the nearest $100. The YMPE is intended to approximate the average earnings of full-time, full-year workers. The YMPE rises automatically each year in line with annual growth in average earnings. Therefore, under the previous formula in place up until 1997, the YBE also rose each year with average earnings.

In Table 4, projected YBE levels are shown if the previous CPP rule had remained in place.

As earnings grow over time, the YBE — frozen at $3,500 — will fall as a percentage of the YMPE, which represents average full-time, full-year earnings. By 2030, the YBE will have fallen to 4% of average full-time, full-year earnings, down from 10% in 1997.

YBE de-indexing will steadily expand the CPP tax base over time. Broadening the CPP tax base is occurring at the bottom end of the earnings distribution. As a result, contribution increases for the next 20 years or so after the 1997 changes will be greater for women and

other groups with below-average annual earnings. And, the contribution savings to emerge over the long run will be lower for women and other groups with relatively low earnings.[10]

Table 4: Projected YBE Growth Under Previous CPP Rule

Calendar Year	Projected YBE $
1997	3,500
2001	3,800
2002	3,900
2005	4,200
2010	4,900
2015	5,600
2030	8,700

Note: YBE projections under the pre-1997 rule are based on YMPE projections assuming 1% annual growth in real earnings and a 2% annual price inflation.

Source: Author's calculations.

3. JOB GROWTH REDUCTIONS DUE TO CONTRIBUTION INCREASES

In Table 2, we see the impact of CPP contribution changes on men and women. In Table 3, we see the regressive impact of the changes as we move up the annual earnings scale. The estimates in tables 2 and 3 apply to CPP contributions by both employees and employers. In 2001, every employee aged 18 and up loses 4.3% of annual gross earnings between $3,500 and $38,300 to payroll deductions paid to the CPP. Employers must match employee deductions. Under the pre-1997 rules, employees and employers would each have contributed 3.425% of individual earnings between $3,800 and $38,300 to the CPP in 2001. Thus, the percentage increases in CPP contributions shown in tables 2 and 3 are the same for both the employee and employer portions.

The economic effects of CPP contribution changes depend on how payroll taxes are ultimately shared between employees and employers. The legal responsibility for CPP contributions is split evenly between employees and their employers. But, the ultimate economic effect on employees and employers can differ from the 50/50 legal responsibility if:

- workers can pass the burden of employee taxes to employers in the form of higher wage or fringe benefit demands; or
- companies can pass the burden of employer taxes to employees in the form of lower wages or fringe benefits.

Short-Run vs. Long-Run Effects of Employer Contribution Increases

There is a consensus in economic studies of tax incidence that the employee portion of payroll taxes is borne by workers.[11] There is more debate over the impact of the employer portion of payroll taxes. The consensus view is that there is a difference between the short- and long-run impacts of employer payroll taxes. In the short run, labour contracts and wages are not fully flexible. Thus, the immediate effects of higher employer payroll taxes are higher labour costs, lower demand for labour and lower employment. Estimates of this adjustment period during which employer payroll tax increases can constrain employment vary from one to five years. In the longer run, a larger portion of employer payroll taxes is ultimately borne by employees in the form of slower growth in negotiated wages and employer-paid benefits.[12]

Under the terms of the 1997 CPP accord, contributions relative to the previous schedule rise sharply each and every year through 2003. By announcing this schedule of increases in 1997, governments did their best to give employers and employees time to allow for rising CPP contributions in wage negotiations. However, the increases from 1997 to 2003 are steep. Rapidly rising employer contributions to the CPP may not be incorporated into the wage structure smoothly and rapidly.

Rising CPP contributions will likely constrain job growth. In a report for the C.D. Howe Research Institute, Professor Peter Dungan (1998) of the University of Toronto's Institute for Policy Analysis estimated the impact of CPP contribution increases. According to Professor Dungan, total employment would be 125,000 to 139,000 jobs lower than would

have otherwise been the case in 2001 because of higher CPP contributions. The CPP effect on job growth will peak at 193,000 to 250,000 jobs in 2003.[13]

Whose Jobs Will Be Lost?

The CPP effect on job growth can be divided into two components:

- reduced job growth due to higher employee contributions reducing growth in demand for goods and services by Canadian consumers[14]; and
- reduced growth in demand to hire and retain workers due to higher employer contributions raising labour costs facing employers at least in the short and medium term.

The employment impact by gender of CPP-induced changes in consumer demand growth is not known. There has been little in the way of Canadian research on how aggregate demand changes affect employment for women and men. In this particular case, a macroeconomist would have to trace the regressive increases in employee CPP contributions shown in Table 3 through to their effect on the composition of consumer demand and job growth in sectors affected by reduced demand. Until such a macroeconomic study is done, there is no basis for thinking that either women or men bear a disproportionate share of the job growth reductions caused by higher employee CPP contributions.

However, there are grounds for believing that women bear a disproportionate share of the job growth reductions arising from higher employer CPP contributions. As was shown in Table 2, employer contributions on behalf of women will be 38.5% higher in 2003 than would have been the case under the pre-1997 rules. Employer contributions for men will be 37.8% higher. As was shown in Table 3, the largest percentage increases in employer CPP contributions will be for workers with low annual earnings. Women earn less than men on average and are overrepresented in the bottom half of the annual earnings scale where employer CPP contribution increases are largest. In other words, the short- to medium-term effect of employer CPP contribution increases on labour costs will be greater, on average, for women workers than men. The presumption must be that women will suffer a disproportionate share of the job growth reductions resulting from the employer portion of the CPP contribution increase.

The gender impact results reported in Table 2 can also be broken down by age group. In Table 5, contribution increases, relative to the pre-1997 rules, are shown by gender and age group for 2001, 2003, 2018 and 2030.

The underlying cause for young workers aged 18 to 24 being hit particularly hard by CPP contribution changes is the same as for women being hit harder than men. YBE de-indexing ensures that employee and employer contribution increases are largest for those with relatively low annual earnings. Younger workers aged 18 to 24 have much lower annual earnings, on average, than older workers aged 25 and up. As shown in tables 6 and 7:

- the earnings gap between younger and older workers is even larger than the gap between men and women; and

- the gender earnings gap is present even for younger workers aged 18 to 24 so young women have lower average earnings than any other age/gender group.

Table 5: Impact of 1997 Changes on CPP Contributions by Gender and Age Group

	2001 %	2003 %	2018 %	2030 %
Female CPP Contributors				
Aged 18-24	31.0	42.9	10.7	-4.1
Aged 25+	27.9	38.2	-1.2	-17.6
All ages	28.1	38.5	-0.5	-16.8
Male CPP Contributors				
Aged 18-24	29.8	41.1	6.6	-8.3
Aged 25+	27.4	37.5	-2.7	-19.1
All ages	27.6	37.8	-2.1	-18.4
All CPP Contributors				
Aged 18-24	30.2	41.8	8.3	-6.5
Aged 25+	27.6	37.8	-2.1	-18.5
All ages	27.8	38.1	-1.5	-17.8

Notes: 2018 is shown in Table 5 as the first year that both women and men aged 25 and up will reap contribution savings from the 1997 changes. Annual savings will not appear for young men aged 18 to 24 until 2022 and not for young women until 2025.

Source: Author's calculations from CPP simulation results provided by the OCA.

Table 6: Average Annual Earnings of CPP Contributors, 1998

Age Groups	Women $	Men $	Both $
18-24	11,612	14,856	13,344
25+	27,652	40,049	34,437
All Ages	25,467	36,775	31,636

Notes: 1998 CPP data are used to maintain comparability with QPP data in Appendix A. 1999 QPP data on earnings of contributors are not yet available.

Source: HRDC (2001a) and author's calculations for earnings of adults aged 25 and up.

Table 7: Annual Earnings Ratios by Gender and Age Group, 1998

	Gender Earnings Ratio (Women/Men)		
	Youths 18-24 %	Adults 25+ %	All %
CPP Contributors	78	69	69
	Age Earnings Ratio (Youth/Adult)		
	Women %	Men %	Both %
CPP Contributors	42	37	39

Source: Author's calculations from Table 6.

Younger workers have low annual earnings on average because hourly wages tend to be lower until workers have built up work experience and skills. In addition, youth workers often prefer flexible arrangements such as part-time shifts and seasonal employment as they balance work and education. Thus, women are not the only group with low average earnings who will suffer a disproportionate share of job growth reductions caused by CPP employer contribution increases. Youths aged 18 to 24, both women and men, will also be hit.

Reduced job growth for young men and women is particularly unfortunate. The youth unemployment rate has always been about double the adult rate. As a result of the regressive impact of CPP employer contribution increases, young people aged 18 to 24 will have fewer job opportunities as they try to finance their education and start their careers.

Annual earnings of part-time and part-year workers are similar to annual earnings of young workers.

Table 8: Average Annual Earnings by Gender and Type of Worker, 1998

Type of Worker	Average Annual Earnings		
	Women	Men	Earnings Ratio (Women/Men) %
Other (i.e., part time and/or part year)	$11,448	$15,354	75
Full time and full year	$32,553	$45,070	72
All	$21,999	$34,171	64
Earnings ratio (other/full time, full year)	35%	34%	N/A

Notes: Tables 6 and 8 are not directly comparable because they are derived from two different sources. Table 8 includes Quebec workers, who are not part of Table 6.

Source: Statistics Canada (2001b); author's calculations of earnings ratios.

A breakdown of CPP contributors between full-time, full-year workers and other workers is not available. Therefore, a precise estimate of the effect of the 1997 contribution changes on part-time and/or part-year workers is not possible. However, an approximate indication of the impact is shown in Table 9. CPP contribution increases in 1998 at the average earnings levels for full-time, full-year and other workers can be calculated. And, the contribution increases in 2001 and 2003 can be extrapolated by assuming all workers' earnings have grown at the same rates since 1998 and will grow at the same rates through 2003.

Women working part time and/or part year face the highest CPP contribution increases of any group shown in Table 9. Women are much more likely than men to be working part time and/or part year. Women accounted for 56% of part-time and/or part-year workers in 1998 compared to just 40% of full-time, full-year workers. In particular, adult women aged 25 and up are more likely than adult men to work part time. Thus, Table 9 indicates that women of all ages working part time and/or part year bear a disproportionate share of the job growth reductions caused by employer CPP contribution increases.

Table 9: Estimated CPP Contribution Increases for Different Types of Workers

	1998 %	2001 %	2003 %
Women			
Other workers (i.e., part time and/or part year)	6.3	30.1	42.4
Full-time, full-year workers	5.3	26.8	36.8
Men			
Other workers (i.e., part time and/or part year)	5.8	28.6	39.8
Full-time, full-year workers	5.2	26.6	36.6

Notes: 1998 estimates calculated by applying pre-1997 and new contribution rules to average earnings for different types of workers as reported in Table 8. 2001 estimates calculated by assuming that average earnings for all types of workers grew by 1.0% for all workers in 1999, 2.3% in 2000 and 1.7% in 2001. 2003 estimates calculated by assuming that average earnings for all types of workers will grow by 3% in each of 2002 and 2003 consistent with 2% annual inflation and 1% real earnings growth. The 2003 results would not be significantly different if the annual earnings growth assumption were varied.

Source: Author's calculations.

Impact on Self-Employment

Self-employment is one alternative when conventional job opportunities are not available. Some of those unable to find conventional jobs may consider starting their own small business ventures. However, the CPP contribution increases that reduced employment growth by an estimated 125,000 to 139,000 jobs in 2001 also make it more difficult to get a self-employed venture off the ground.

Self-employed persons pay both the employee and employer share of CPP contributions. As shown in Table 10, self-employed earnings lag behind earnings for conventional wage and salary workers. The self-employed are another group with below-average earnings suffering above-average CPP contribution increases as a result of the regressive 1997 changes.

Annual earnings are particularly low during the first few years after making a move to self-employment. Thus, many self-employed entrepreneurs during the start-up phase of new ventures face even larger CPP contribution increases than the averages shown in Table 10. CPP contribution increases reduce cash flow and make the transition to self-employment more difficult. Contribution increases are largest for self-employed women, particularly young women aged 18 to 24, because their earnings are below average. Thus, the regressive CPP contribution increases limit conventional job opportunities for women, youths and other below-average earners and, at the same time, make it more difficult to move into self-employment as an alternative.

Table 10: Estimated CPP Contribution Increases: Self-Employed vs. Wage/Salary Workers

	Average Earnings, 1998 $	Change in CPP Contributions Due to 1997 Accord		
		1998 %	2001 %	2003 %
Women aged 18 to 24				
Self-employed	11,025	6.3	30.4	42.8
Wage or salary worker	11,618	6.2	30.0	42.2
Men aged 18 to 24				
Self-employed	13,319	6.0	29.2	40.9
Wage or salary worker	14,884	5.8	28.7	40.0
Women aged 25 and up				
Self-employed	20,041	5.6	27.7	38.4
Wage or salary worker	28,128	5.3	27.0	37.2
Men aged 25 and up				
Self-employed	27,859	5.4	27.0	37.2
Wage or salary worker	41,279	5.2	26.6	36.6

Notes: Method of calculating contribution increases is the same as for Table 9. "Wage or salary worker" includes some CPP contributors who report earnings from both self-employment and wages or salaries.

Sources: HRDC (2001a) for average earnings; author's calculations for contribution increases.

4. GENDER IMPACT OF BENEFIT CUTS

The 1997 CPP changes hit women harder than men on both the contribution and benefit ends of the plan. In Chapter 2, the adverse effect on contributions by women relative to men was traced back to the regressive impact of YBE de-indexing. Because women earn less than men on average, YBE de-indexing hits women harder than men. The purpose of Chapter 4 is to explain why women lose a larger percentage of CPP benefits than men as a result of the 1997 changes.

Percentage benefit losses by gender are shown for selected years in Table 11. These updated estimates from the federal CPP simulation model confirm the results previously reported in the 1997 *Gender Implications* report. Women lose more than men. The gap between benefit losses for women and men will grow larger with each passing year. The 1997 benefit cuts phase in gradually. As the years go by, fewer CPP beneficiaries receiving payments under the pre-1997 rules will still be alive. And, more beneficiaries will be receiving payments under the less generous rules implemented after the 1997 accord.

Table 11: Impact of 1997 Changes on CPP Benefits by Gender

Calendar Year	Change in Total Benefits Paid		
	Women %	Men %	All CPP Spending %
1998	-0.1	-0.1	-0.2
2001	-0.8	-0.7	-0.9
2005	-2.3	-2.0	-2.4
2010	-4.2	-3.8	-4.7
2015	-5.7	-4.9	-5.7
2030	-8.1	-6.3	-7.9
2050	-9.1	-6.6	-8.9
2100	-8.9	-6.5	-8.8

Notes: All CPP spending also includes administration expenses, benefits for children of contributors who are deceased or have a disability, as well as death benefits payable to estates when CPP members die. These expenditures are not assigned by gender. The death benefit was cut significantly and immediately for most deceased contributors as part of the package of CPP changes implemented on January 1, 1998. Because death benefits are paid to estates, they are not assigned by gender. Death benefits accounted for less than 2% of total CPP spending in 1997 before the freeze. But, the effect of the death benefit cut kicks in much faster than reductions for other CPP benefits. As a result, the percentage reduction in total CPP spending including death benefits will exceed the reductions in benefits payable to either men or women until 2015 or so.

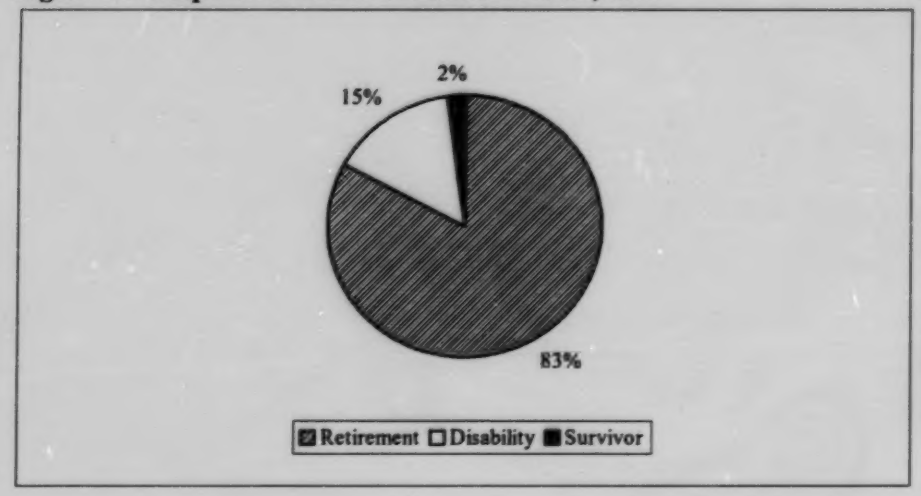
Source: Author's calculations from CPP simulation results provided by the OCA.

Why Are Benefit Losses Larger for Women than Men?

Many people think of the CPP solely as a retirement plan. Younger Canadians in particular may not be aware of ancillary benefits payable to surviving spouses and to former contributors disabled before the normal retirement age of 65.

For men, the CPP is largely a retirement plan. Few men outlive their spouses and collect a survivor benefit. And, in those few cases when the husband outlives the wife, survivor benefits paid to the current generation of elderly widowers are relatively low. Benefits for surviving spouses aged 65 and up are based on the deceased spouse's record of past CPP contributions. Many members of the current generation of senior women spent little time in the paid work force after marriage. As a result, many elderly women do not have much in the way of a CPP contribution record to pass on to surviving husbands. Thus, for men, total CPP retirement benefits are almost 40 times as large as total survivor benefits.

Figure 1: Composition of CPP Benefits for Men, 1997

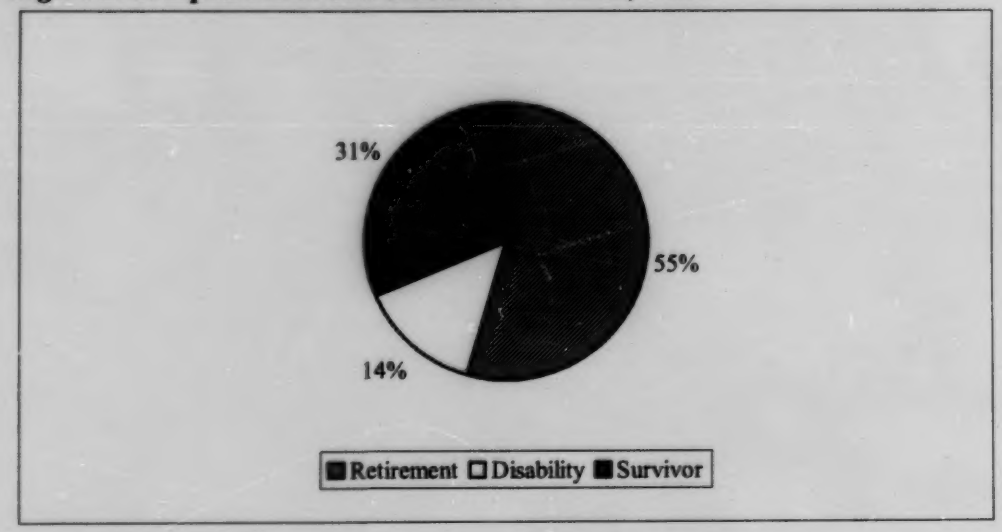


For women, the composition of CPP benefits is very different. Women are much more likely to outlive their husbands and collect survivor benefits. Many members of the current generation of elderly women did not participate in the paid work force long enough to build up significant retirement benefits in their own right. For many elderly widows, CPP survivor benefits outweigh their own retirement benefits.

As a result, CPP survivor benefits are much more significant for women. Total retirement benefits for women exceed total survivor benefits, but the ratio is less than two to one compared to nearly forty to one for men. For women, survivor benefits are twice as important as disability benefits. In contrast, disability benefits paid to men outweigh survivor benefits by more than seven to one.

The larger benefit losses for women in Table 11 can be traced directly back to their larger stake in CPP survivor benefits. Unfortunately for women, of the three principal CPP benefits, survivor benefits will fall the most in percentage terms in the long run as a result of the 1997 changes.

Figure 2: Composition of CPP Benefits for Women, 1997



With a much larger stake in survivor benefits — the benefit cut the most by the 1997 changes — women will inevitably lose more than men. Consider the detailed breakdown of benefit reductions in Table 12 for 2030, the year used in the *Gender Implications* study as representative of the long-term impact of the 1997 changes. For women, CPP benefits will be down by 8.05%. This compares with a 6.29% reduction for men. The total percentage losses for women and men in 2030 can be expressed as the sum of the percentage of total benefits for each gender represented by each type of benefit multiplied by the percentage loss for each type of benefit.

Table 12: Breakdown of 2030 CPP Losses by Gender and Type of Benefit

Type of CPP Benefit	Women			Men		
	Share of Total Benefits under Pre-1997 Rules % (a)	Loss Due to New Rules % (b)	(a*b)	Share of Total Benefits under Pre-1997 Rules % (a)	Loss Due to New Rules % (b)	(a*b)
Retirement	73.63	-5.02	-3.70	86.11	-4.98	-4.29
Disability	9.37	-17.79	-1.67	11.52	-14.33	-1.65
Survivor	17.00	-15.83	-2.69	2.37	-14.46	-0.34
Total % Loss (sum of a*b)			-8.05	% Loss (sum of a*b)		-6.29

Source: Author's calculations from data provided by the OCA.

The interaction between the 1997 changes and the gender difference in the composition of CPP benefits can be demonstrated by conducting the following hypothetical simulation. In Table 13, the supposition is that the percentage losses for women in each of retirement, disability and survivor benefits were the same as for men.

Table 13: Simulated Comparison of 2030 CPP Losses if Gender Losses by Type of Benefit Were Equivalent

Type of CPP Benefit	Women			Men		
	Share of Total Benefits under Pre-1997 Rules % (a)	Simulated Loss Due to New Rules = Actual Loss for Men % (b)	% (a*b)	Share of Total Benefits under Pre-1997 Rules % (a)	Actual Loss Due to New Rules % (b)	% (a*b)
Retirement	73.63	-4.98	-3.67	86.11	-4.98	-4.29
Disability	9.37	-14.33	-1.34	11.52	-14.33	-1.65
Survivor	17.00	-14.46	-2.46	2.37	-14.46	-0.34
Total % Loss (sum of a*b)			-7.47	% Loss (sum of a*b)		-6.29

Source: Author's calculations

It would still be the case that women's overall CPP losses in 2030 would exceed men's losses by a wide margin. The different gender impacts for each type of CPP benefit explain only 0.58 percentage points — 8.05% vs. 7.47% — of the overall 1.76 percentage point gap between the CPP loss for women and men.

Of those 0.58 percentage points, 0.33 points are attributable to women losing more disability benefits than men — 1.67 percentage points due to disability benefits in Table 12 vs. 1.34 points in Table 13. Up to December 31, 1997, disability recipients had to have worked and contributed to the CPP in two of the previous three years or in five of the past ten years prior to disability. The new threshold requires CPP contributions in four of the past six years. Those who move in and out of the work force and then become disabled are more likely to be denied CPP disability benefits as a result of this rule change. Women, particularly when their children are young, are more likely than men to fit the profile of those who will lose disability benefits as a result of the change in the eligibility threshold.

Another 0.03 points of the gap are due to women losing slightly more retirement benefits than men. The small gender difference in percentage reductions in retirement benefits is due to a change in the formula for converting disability benefits into retirement pensions when beneficiaries turn 65. The larger the gap between age 65 and the age at which the CPP disability benefit was first paid, the greater the retirement benefit reduction resulting from this rule change. Women who go on disability benefits do so at younger ages than men, on average, and are more likely than men to remain on disability benefits until retirement. As a result, this change will affect women's retirement benefits more than men's retirement benefits.

Finally, 0.23 percentage points of the gap are due to a benefit formula adjustment that reduces payments more for female surviving spouses than for male survivors. Ceilings on combined retirement/survivor benefits and disability/survivor benefits were effectively lowered for many surviving spouses as a result of the 1997 CPP accord. The changes to the ceiling rules are more likely to affect female surviving spouses with lower lifetime earning records, on average, than male survivors.[15]

The remaining difference in Table 13 of 1.18 percentage points — 7.47% simulated loss for women vs. 6.29% actual loss for men — is due to the share effect arising from the fact that:

- survivor benefits account for a much higher share of total benefits for women than men (17% vs. 2% in 2030 under the pre-1997 rules); and
- the 16% reduction in 2030 survivor benefits due to the 1997 changes is projected to be much larger than the 6% reduction in the combined total of retirement and disability benefits.

In other words, two thirds of the 1.76 percentage point gap between women's benefit losses and men's losses in 2030 will be due to the fact that the largest cuts were administered to surviving spouse payments, the CPP benefit that primarily goes to women. When the fact that female survivors lose more, on average, than male survivors is factored in, survivor benefit cuts will account for 1.41 percentage points or four fifths of the 1.76 percentage point gap between women's CPP benefit losses and men's losses in 2030.

One defence of the cuts is that CPP benefits are part of an integrated retirement income system. The federal government spends almost as much on the Old Age Security (OAS), Guaranteed Income Supplement (GIS) and Allowance programs as the CPP and the parallel QPP spend on their programs. (See the HRDC public information table included at the end of Appendix A.) The OAS, GIS and the Allowance are all income-tested. The GIS and the Allowance payments decline by 50 cents for every dollar in taxable income from CPP/QPP and sources other than OAS/GIS/Allowance payments. The authors of the 1997 *Gender Implications* (FPTGC 1997: 9) report referred to CPP benefit reductions and argued that:

> women, more than men, depend more on the Old Age Security (OAS) and the Guaranteed Income Supplement (GIS).... Therefore, more women than men will retain close to the amount of pension income they receive from the existing public pension system.

When challenged in the Senate about future CPP benefit losses for women, particularly elderly women with low incomes from other sources, the federal Minister of Finance pointed to the 1996 federal budget plan to fold OAS, GIS and income tax preferences for seniors into a new program called the Seniors Benefit. The Benefit would have raised monthly benefits outside the CPP for low-income seniors. CPP benefit losses would have been offset to some extent by Seniors Benefit gains. However, Ottawa was forced to abandon the plan in 1998 after opposition from seniors' organizations and the pension investment industry to higher benefit reduction rates for middle-income seniors. Thus, the broader context of other government programs for low-income seniors is no longer as reassuring as in 1997. For widows who lose their husbands after 1997 and bear the largest CPP benefit cuts, the promise of higher seniors benefits is gone.

5. WERE THE 1997 CHANGES FAIR?

The authors of the 1997 *Gender Implications* study did their best to place the results within a favourable context. They admitted that the 1997 CPP changes would disadvantage women relative to men on both the contribution and benefit ends of the plan.

Figure 3: Long-Run Impact of 1997 CPP Changes

But, they stressed that, on average, women were starting out as winners relative to men under the pre-1997 CPP rules. The 1997 changes would reduce the CPP advantage for women, but would still leave women as overall CPP winners relative to men. Thus, the 1997 changes would be a small price to pay to refinance the CPP and preserve a program that particularly benefits women.

However, the CPP benefit/contribution advantage for women over men is largely due to women living longer, on average, than men. As a result, women collect retirement benefits for longer periods than men and are more likely to collect surviving spouse benefits.

In other words, women collect the bulk of their CPP advantage at the end of their lives as widows. But, even with this CPP advantage, 48.5% of women aged 65 and over and living alone in 1999 had incomes below Statistics Canada's before-tax low-income cut-off.[16] The low-income rate for single elderly women has always been higher than for most other demographic groups.

The 1997 CPP changes should be judged within the broadest possible context: women's ability to earn income in the Canadian economy. The high low-income rate for single elderly women, despite their CPP advantages, reflects the disadvantages faced by the current generation of elderly women. With lower participation in the paid work force, lower earnings and lower occupational pension and Registered Retirement Savings Plan (RRSP) coverage than men, elderly women end up with lower retirement incomes in their

own right from occupational pensions and retirement savings. CPP survivor benefits are a vital income supplement for elderly widows with limited incomes from other sources.

Some of these gender gaps have been closing and may well continue to close. But, according to the actuarial assumptions in the long-term CPP forecast, a gender gap in annual earnings will remain throughout this century. Given this broader context of economic disadvantages for women, was it fair to devise CPP changes disadvantaging women relative to men on both the contribution and benefit ends of the plan? The answer must be that governments failed to meet their commitment that CPP changes would be "fair between men and women."

6. POLICY IMPLICATIONS FOR FUTURE CPP REVIEWS

Prospects for Change

Governments admitted in the 1997 *Gender Implications* report that both contribution and benefit changes would work against women relative to men. The adverse effects for women were raised during public debate after the February 1997 announcement of CPP changes. However, the response in the *Gender Implications* study carried the day. Governments argued that the changes were necessary to preserve the CPP, which would still benefit women overall even if their advantage relative to men would be reduced a bit.[17]

Under the terms of the CPP act, an updated actuarial projection must now be published every three years. A new actuarial report was released in December 2001. The federal and provincial governments will discuss the CPP outlook during 2002. Any amendments to the CPP act would be passed in 2003 to take effect on January 1, 2004.

However, the upcoming federal–provincial CPP review may be a low-key affair, similar to the last review that concluded in December 1999. At that time, federal and provincial ministers of finance did nothing more than issue a press release assuring Canadians that all is well with the CPP after the 1997 changes.

The latest CPP review may be on course for a similar conclusion. When the latest actuarial report was released in December 2001, Finance Canada entitled its press release "Canada Pension Plan Financially Sound: Chief Actuary." Finance Minister Paul Martin was quoted as follows: "This report confirms that the joint federal-provincial actions taken in 1998 to ensure the long-term viability of the CPP have paid off."

In this environment, the question is: Can a CPP agenda aimed at gender fairness be advanced with any realistic expectation of success? In fact, there is some potential to pursue a fairness-oriented CPP agenda. Immediate policy changes may not be possible, but activity during this CPP round may pay off in future reviews. Organizations interested in gender fairness should pursue a two-track strategy: a short-run process track and a long-run policy track.

Improving the CPP Review Process

The first track should be focussed on enhancing the place of gender fairness in the federal–provincial CPP review process. In October 1996, federal and provincial ministers of finance affirmed that "solutions to the CPP's problems must be fair…between men and women" (FPTGC 1996). But, as shown in both this paper and the 1997 *Gender Implications* report, women were hit harder than men by both contribution and benefit changes. As it turned out, governments were defining fairness to mean only that changes would still leave women enjoying a CPP benefit/contribution advantage over men, albeit a reduced advantage.

The 1996-97 CPP process was flawed. The *Gender Implications* report was released after governments agreed on specific changes. With a federal–provincial agreement already in

place, organizations interested in gender fairness had little chance to persuade governments to reconsider any aspect of the CPP package.

In 1995, the federal government announced "a commitment to government-wide implementation of gender-based analysis in the development of policies, programs and legislation" (SWC 2001: 1). In the case of CPP changes, the federal government met this commitment by participating in preparing the 1997 *Gender Implications* report. However, a report much earlier in the CPP process might have had a greater impact. A report should have been released after refinancing options were set out in the *Information Paper for Consultations on the Canada Pension Plan* (FPTGC 1996). Organizations and individuals with an interest in gender fairness would have been equipped with better information to debate the options during the public consultations that began in April of that year. In fact, women's organizations did criticize the absence of a gender analysis of the *Information Paper* options. The Federal/Provincial/Territorial Canada Pension Plan Consultations Secretariat (FPTCS 1996) recorded these comments in the June 1996 *Report on the Canada Pension Plan Consultations*.

Thus, there is room to improve on the 1996-97 process. In future federal–provincial CPP reviews, options for CPP amendments should be accompanied by a gender implications report to be released before public consultations.

If governments do nothing else after the upcoming CPP review, they could still take one important step toward meeting their gender fairness commitment. Federal and provincial governments should issue a statement acknowledging the importance of releasing a gender implications study before public consultations in the event that CPP changes are considered in this or subsequent reviews. An even better approach would be for governments to agree to amend the CPP act to make future benefit or contribution changes conditional on public consultations having been held and a gender implications report having been published before consultations.

Improving CPP Policy

Under the new CPP rules, the Chief Actuary estimates, in each report, the contribution rate that will maintain a "generally constant" fund/expenditure ratio over the next 60 years. For example, in the *16th Actuarial Report of the Canada Pension Plan* (OCA 1997) the Chief Actuary at that time estimated that, if the 1997 changes were implemented, a 9.9% rate from 2003 on would be required to maintain a "generally constant" fund/expenditure ratio. As a result, governments agreed to set the contribution rate from 2003 on at 9.9%.

In the *18th Actuarial Report of the Canada Pension Plan*, the Chief Actuary estimated that a 9.8% rate from 2003 on would be sufficient to maintain a "generally constant" fund/expenditure ratio. The projection showed that the scheduled 9.9% rate will result in the fund/expenditure ratio rising throughout most of the forecast period to 2075. However, there is no provision to enforce an automatic reduction in contributions when the Chief Actuary reports that the scheduled contribution rate will produce a "generally rising" fund/

expenditure ratio. This contrasts with the automatic provision raising the contribution rate when a "generally falling" ratio is projected.

Despite the favourable actuarial projection, the upcoming CPP review may not result in a reduction in scheduled contributions over the long run. Such a policy would likely have to be co-ordinated with the parallel QPP. The QPP actuarial projection does not show as much room to reduce QPP contributions over the long run (see Appendix A).

Nevertheless, organizations interested in gender fairness should ask the CPP Chief Actuary to report on raising the YBE as an alternative to reducing the contribution rate to 9.8%. The bias in the actuarial projection process at present is to report only on alternative contribution rates. A request to estimate the YBE increase consistent with a 9.9% rate and a "generally constant" fund/expenditure ratio would at least put the YBE option on the table.[18]

Governments must review the CPP every three years. Future actuarial reports may convince governments that the long-term outlooks for both the CPP and QPP have improved enough to allow for lower contributions.[19] If and when that day comes, organizations interested in gender fairness should mobilize to raise the YBE and undo some of the harm done to women by the 1997 CPP changes. A broad coalition in favour of raising the YBE could be built by working with groups representing youth, part-time workers, the self-employed and others with below-average earnings. Getting a YBE increase on the table now as an alternative to the 9.8% contribution rate scenario would help to prepare the ground.

Conclusion

CPP policy is determined by a complex institutional structure. The triennial federal–provincial review of the CPP starts with publication of an updated actuarial projection. Under the terms of the CPP amending formula, no policy changes can occur unless a federal–provincial coalition forms including Ottawa and seven provinces representing two thirds of the population.

Gender-based analysis has not had a prominent place in past federal–provincial CPP reviews. Governments acknowledged gender fairness as a goal during the talks leading up to the February 1997 CPP accord. However, release of the *Gender Implications* report (FPTGC 1997) after governments had already agreed on CPP changes suggests gender-based analysis was an afterthought.

Entrenching a commitment to public release of a gender implications report before future CPP options are debated would improve the institutional structure governing CPP policy. Organizations interested in gender fairness should also take a more active role in the actuarial review. Given the importance of the YBE to women and other groups with relatively low annual earnings, the Chief Actuary should be asked to report on the possibility of raising the YBE whenever the long-run projection shows there may be room for lower contributions.

APPENDIX A: QUEBEC PENSION PLAN

CPP/QPP Parallelism

The CPP covers Canadians everywhere except Quebec. The QPP covers residents of Quebec. Since their simultaneous inceptions on January 1, 1966, the CPP and QPP have maintained broadly parallel benefit and contribution structures.

Broad parallelism between the CPP and QPP structures facilitates pension portability for workers moving back and forth between Quebec and the rest of Canada. Since 1966, a portability agreement between the CPP and the QPP has ensured that workers moving out of Quebec have had their QPP credits transferred automatically to the CPP and that workers moving to Quebec have had their CPP credits transferred automatically to the QPP. The portability agreement works even though the two plans do not have identical structures. Portability is facilitated by the fact that the contribution and retirement benefit structures are almost identical. Retirement benefits account for about two thirds of total benefit spending of both the CPP and QPP.

The principal differences between the CPP and the QPP have been in children's benefits (children of members who are deceased or have a disability) and in surviving spouses' benefits. Children's benefits are higher in the CPP, while benefits for surviving spouses under age 65 are higher in the QPP. Under the CPP rules in place from 1987 to 1997, survivor benefits for those aged 65 and over were more generous than QPP benefits. The new CPP rules bring 65+ survivor benefits back in line — although still not quite identical — with QPP benefits.

I have attached to the end of this appendix a public information table HRDC makes available on its Web site at http/:www.hrdc-drhc.gov.ca. As is clear in the HRDC table, most features of the CPP and QPP are identical.

QPP Changes vs. CPP Changes

Many, but not all, of the CPP changes, which came into effect on January 1, 1998, were implemented on the same day in the QPP.

The benefit changes were not quite as extensive in the QPP as in the CPP. QPP payment rules have not changed for surviving spouses. Nor have the eligibility rules for QPP disability benefits changed. Benefits for QPP disability recipients when they reach retirement age have been reduced, but with a different formula than implemented in the CPP on the same date.

On the contribution side, the QPP and the CPP adopted the same schedule raising the rate to 9.9% from 2003 onward, and, the YBE was frozen at the 1997 level of $3,500 in both plans.

However, one change was made to QPP contribution rules, but not to CPP rules. Before January 1, 1998, CPP and QPP members stopped contributing when they started receiving retirement benefits or reached age 70.

The QPP contribution rules were amended effective January 1, 1998 so retirement beneficiaries and those over age 70 who have not applied for retirement benefits must continue contributing if their annual earnings exceed the YBE of $3,500. In this circumstance, QPP retirement pensions are adjusted up if the additional contributions feed through the benefit formula to raise the benefit.

Rather than insert explanations of these CPP/QPP differences and their implications throughout the main body of the paper, QPP issues are covered in one place in this appendix. In the remainder of this appendix, analysis of the gender implications of the QPP changes is presented in the same order as analysis of the CPP changes in the main body of the paper.

QPP Lifetime Benefit/Contribution Ratios by Gender

Estimates of lifetime QPP benefits and contributions are not available. The Government of Quebec did not release a QPP version of the 1997 federal/provincial/territorial report, *Gender Implications of Changes to the Canada Pension Plan* (FPTGC 1997). However, a QPP version of the CPP results presented in Table 1 in the main text of this paper would likely show that Quebec women enjoy a similar advantage over men when lifetime benefits are compared to contributions.

The principal elements of the CPP and QPP structures have always been identical. The single most important factor behind the higher CPP benefit/contribution ratio for women — longevity — also applies in Quebec. In fact, according to the latest Statistics Canada life expectancy estimates, the female longevity advantage over males is a bit higher in Quebec than in the rest of Canada.

Table A1: Life Expectancy at Birth, 1998

	Quebec Years	Canada (including Quebec) Years
Women	81.3	81.5
Men	75.3	76.1
Extra Years for Women	6.0	5.4

Source: Statistics Canada (2000).

It is not clear whether the 1997 QPP changes reduced the lifetime benefit/contribution advantage women enjoy over men. As explained in more detail in this appendix, long-run QPP contribution savings are projected to be greater for men than women. The 1997 CPP and QPP contribution changes are projected to have similar gender impacts over the long run. However, long-run QPP benefit reductions are also projected to be greater for men than women. In contrast, CPP benefit cuts are projected to be greater for women than men. With men saving more than women on the contribution end, but losing more than women on the benefit end, it is not clear whether a QPP version of CPP Table 1 from the main text would show the 1997 QPP changes reducing women's benefit/contribution advantage over men. If the 1997 QPP changes did result in any overall shift against women, the shift would be much less significant than the CPP shift shown in Table 1.

Impact of 1997 Changes on QPP Contributions by Gender

The QPP provided estimates of annual contributions by men and women under the new rules and under the pre-1997 rules. The gender impact of 1997 contribution changes is shown in Table A2, the QPP analogue of Table 2 showing CPP results in the main body of the text.

Table A2: Impact of 1997 Changes on QPP Contributions by Gender

Calendar Year	Change in Total Contributions		
	Women %	Men %	All %
1998	0.9	1.6	1.4
2001	15.3	15.8	15.6
2003	26.2	26.3	26.3
2005	19.6	19.5	19.6
2010	6.5	5.9	6.2
2013	0.5	-0.4	0.0
2014	-1.4	-2.4	-2.0
2015	-3.3	-4.3	-3.9
2030	-13.0	-14.4	-13.8
2050	-10.4	-12.3	-11.5

Notes: Simulations of QPP contributions under the new QPP rules and pre-1997 rules were based on the actuarial assumptions used in the *Actuarial Report on the Quebec Pension Plan as at 31 December 1997* (RRQ 1999). *Analyse actuarielle du régime de rentes du Québec au 31 decembre 2000* (RRQ 2001) was not available when the simulations for this paper were carried out. Contributions under the pre-1997 rules were based on scheduled contribution rates to 2050 as projected in the *Actuarial Report on the QPP as at 31 December 1994* (RRQ 1995). In this table, results for 2013 and 2014 are reported as the first years when men and women are projected to reap annual QPP contribution savings from the 1997 changes. These "break-even" years do not arrive until 2017 and 2018 in the CPP simulations reported in Table 2 in the main body of the text. QPP simulations do not extend beyond 2050. The CPP simulations reported in Table 2 extend to 2100.

Source: Author's calculations from QPP simulation results provided by Service de l'évaluation de la Régie des rentes du Québec. I am responsible for any errors presenting or interpreting the QPP simulation data in this appendix.

Gender Impact of 1997 Contribution Changes: QPP vs. CPP

A comparison of the Table A2 QPP results and Table 2 CPP results shows the following.

- The short-term gender impact of the contribution changes differs in the two plans. In the CPP, women are projected to bear larger contribution increases than men throughout the transitional period to 2017 needed to refinance the plan. In the QPP, men are projected to bear larger contribution increases than women through 2004. From 2005 to 2013, women are projected to bear larger increases than men. From 2014 on, both women and men are projected to pay less to the QPP than would have been required if the 1997 changes had not been made.

- The gender impact of the contribution changes is similar in both the QPP and CPP over the long run. Contribution savings are projected to be greater for men than women.

- The magnitude of the projected contribution changes is much less in the QPP than in the CPP. For example, total CPP contributions in 2001 are projected to be almost 28% higher than would have been the case without the 1997 changes. Total QPP contributions in 2001 are projected to be less than 16% higher. In 2030, total CPP contributions are projected to be almost 18% lower than would have been the case without the 1997 changes. Total QPP contributions in 2030 are projected to be less than 14% lower.

At first glance, the short-term difference between the gender impacts of the CPP and QPP contribution changes is surprising. In both plans, the contribution rate rises faster than previously scheduled to reach a permanent rate of 9.9% from 2003 onward. Contribution rate changes affect all contributors equally in percentage terms.

In both plans, the YBE has been frozen at the 1997 level of $3,500. The YBE freeze hits hardest at those with low earnings. The regressive impact of de-indexing the YBE[20] disadvantages women in both Quebec and the rest of Canada. The gender earnings gap is about the same size in Quebec as in the nine CPP provinces and three territories.

Table A3: Gender Earnings Gap, Quebec and Rest of Canada, 1998

	Annual Earnings	
	QPP Contributors	CPP Contributors
Women	$23,563	$25,467
Men	$34,890	$36,775
Female/Male Earnings Ratio	68%	69%

Sources: RRQ (2001b); HRDC (2001a).

However, the change to contribution rules for retirement beneficiaries with annual earnings above the YBE took effect in the QPP on January 1, 1998, but not in the CPP. This is the one rule change to affect QPP contributions alone.

From 1998 to 2004, QPP contribution increases resulting from the 1997 announcements will be larger for men than for women. The QPP rate increases affect men and women equally in percentage terms. The YBE freeze hits the average woman contributing to the QPP harder than the average male contributor. Therefore, it must be the case that men are projected to account for a large share of additional QPP contributions by retirement beneficiaries with earnings above the YBE.

The impact of the YBE freeze on total contributions rises with each passing year. The impact of requiring contributions by retirement beneficiaries who earn more than the YBE matures and levels off after several years. As a result, women are disadvantaged relative to men from 2005 on by the QPP contribution changes.

The magnitude of the QPP contribution increases for both men and women are smaller in Table A2 than the CPP increases shown in Table 2. The hypothetical contribution rates, which might have applied after 1997 if no changes had been announced that year, were not the same for the two plans. As shown in Table A4, the hypothetical rates set out in the *Actuarial Report of the Quebec Pension Plan as at 31 December 1994* (RRQ 1995) rose much faster from 1998 to 2016 than the scheduled rates set out in the pre-1997 CPP act. The QPP rate was scheduled to peak at 13% in 2023 and to remain at that level thereafter. In contrast, the CPP actuaries assumed the CPP rate after 2016 would have matched the "pay-go" rate required to finance expenditures each year.

Table A4: Pre-1997 Contribution Rate Schedules vs. Current Schedule

Calendar Year	Pre-1997 Schedules:		Current CPP/QPP Schedule
	CPP %	QPP %	%
1998	6.1	6.4	6.4
2001	6.85	7.6	8.6
2003	7.35	8.1	9.9
2005	7.85	8.6	9.9
2010	8.9	9.85	9.9
2015	9.9	11.1	9.9
2030	13.54	13.0	9.9
2050	13.95	13.0	9.9

Source: CPP simulations provided by the OCA. QPP simulations provided by Service de l'évaluation de la Régie des rentes du Québec.

Because the QPP rates were already scheduled to rise faster than CPP rates, the short-run impact of the joint CPP/QPP rate increases announced in 1997 was greater for CPP contributors than for QPP contributors. But, in the long run, the CPP rate was projected to rise above the QPP rate projected to peak at 13%. As a result, the plan to cap the rate at 9.9% from 2003 onward results in larger long-run reductions for CPP contributors.

Impact of QPP Employer Contribution Increases on Jobs

The short-term impact of QPP contribution increases on the Quebec job market will be similar to the impact of CPP contribution increases in the rest of Canada. Professor Dungan's (1998) estimate cited in the main body of the paper that CPP contribution increases will reduce national employment growth by 125,000 to 139,000 jobs in 2001 rising to 193,000 to 250,000 jobs in 2003 includes the effect of QPP contribution increases on Quebec jobs.

CPP and QPP employer contribution increases are greatest for workers with below-average earnings. As in the nine CPP provinces, Quebec workers with below-average earnings will suffer a disproportionate share of the job growth reductions caused by employer contribution increases. The same groups have below-average earnings in Quebec as in the rest of Canada: women, youths aged 18 to 24 and part-time and part-year workers.

Tables A5, A6 and A7 show estimates for QPP contributors by age group. These tables correspond with tables 5, 6 and 7 in the main body of the text for CPP contributors by age.

Table A5: Impact of 1997 Changes on QPP Contributions by Gender and Age Group

	2001 %	2003 %	2014 %	2030 %
Female QPP Contributors				
Aged 18-24	17.4	31.1	9.3	4.1
Aged 25+	15.2	26.0	-1.9	-13.8
All ages	15.3	26.2	-1.4	-13.0
Male QPP Contributors				
Aged 18-24	16.6	29.3	6.1	-0.1
Aged 25+	15.7	26.1	-2.8	-15.1
All ages	15.8	26.3	-2.4	-14.4
All QPP Contributors				
Aged 18-24	16.9	30.0	7.4	1.8
Aged 25+	15.5	26.1	-2.4	-14.6
All ages	15.6	26.3	-2.0	-13.8

Source: Author's calculations from QPP simulation results provided by Service de l'évaluation de la Régie des rentes du Québec. 2014 results shown because this is the first year when total QPP contributions for all workers are projected to be lower than would have been the case under the previous rules.

Table A6: Average Earnings by Age and Gender, QPP, 1998

	QPP Contributors Age Groups		
	Youths 18-24 $	Adults 25+ $	All $
Women	11,114	25,541	23,563
Men	13,465	38,091	34,890
Both	12,389	32,558	29,872

Source: RRQ (2001b) and author's calculations for earnings of adults aged 25 and up.

Table A7: Annual Average Earning Ratios, QPP and CPP, 1998

	Gender Ratios (Women/Men)		
	Youths 18-24 %	Adults 25+ %	All %
QPP Contributors	83	66	68
CPP Contributors	77	68	69
	Age Ratios (Youth/Adult)		
	Women %	Men %	Both %
QPP Contributors	44	35	38
CPP Contributors	42	37	39

Source: Author's calculations from tables A5 and 6.

Data on part-time and/or part-year workers in Quebec are not publicly available. The national data shown in Table 8 include Quebec workers. Gender and age-related earnings gaps are similar for QPP and CPP contributors. The gap between full-time, full-year earnings, and part-time and/or part-year earnings is likely similar in Quebec and in the nine CPP provinces. If so, YBE de-indexing will have the same effect in Quebec as in the rest of Canada. Part-time and part-year workers, who generally earn less each year than full-time, full-year workers, will face higher QPP contribution increases.

One group of Quebec workers will be particularly affected by the one QPP contribution change not implemented in the CPP. Recipients of QPP retirement pensions who earn more than the YBE of $3,500 are now making QPP contributions. Their employers also have to make QPP contributions on their behalf. Before January 1, 1998, retirement beneficiaries were exempt from both employee and employer QPP contributions. The previous exemption from employer QPP contributions provided recipients of retirement pensions with one advantage on the job market. Recipients of QPP retirement pensions may now be less employable than they were under the previous rules.

All recipients of retirement pensions are aged 60 and over. Both male and female retirement beneficiaries who earn more than the YBE will have lost the QPP contribution exemption, which previously provided them with one advantage on the job market. However, the QPP simulation results indicate that more male than female retirement beneficiaries are projected to earn more than the YBE of $3,500 and pay QPP contributions. The new rules requiring employer QPP contributions can be expected to discourage some employers from making job offers to retirement beneficiaries. If most retirement beneficiaries interested in working are men, most of those unable to do so because of any adverse effects of QPP employer contributions will also be men.

Impact of Contribution Increases on the Self-Employed

As in the rest of Canada, the regressive contribution increases will be high for self-employed Quebeckers, another group with below-average earnings. In both Quebec and the rest of Canada, self-employment earnings are particularly low and contribution increases necessarily higher for women and youths aged 18 to 24, as shown in Table A8.

Table A8: Estimated QPP Contribution Increases, Self-Employed vs. Wage/Salary Workers

	Average Earnings, 1998 $	Change in QPP Contributions Due to 1997 Accord		
		1998 %	2001 %	2003 %
Women aged 18 to 24				
Self-employed	10,562	1.3	17.8	30.1
Wage or salary worker	11,119	1.2	17.5	29.5
Men aged 18 to 24				
Self-employed	12,253	1.1	16.9	28.6
Wage or salary worker	13,478	0.9	16.4	27.8
Women aged 25 and up				
Self-employed	20,555	0.6	15.1	25.5
Wage or salary worker	25,838	0.4	14.6	24.7
Men aged 25 and up				
Self-employed	33,172	0.3	14.3	24.1
Wage or salary worker	38,507	0.3	14.1	23.9

Notes: Average earnings of Quebec workers projected forward to 2001 using same national earnings growth figures used to project average earnings of workers in the rest of Canada in Table 10. Average earnings projected forward to 2003 assuming 3% earnings growth for 2002 and 2003, as in Table 10.

Sources: RRQ (2001b) and author's calculations. See note to Table 10.

QPP Benefit Reductions

In Table A9, the impact of the 1997 changes on QPP benefits for women and men are shown from 1998 to 2050.

There are two important differences between the QPP gender impact results in Table A9 and the analogous CPP gender impact results in Table 11. First, men are projected to lose more QPP benefits over the long run than women as a result of the 1997 changes. In contrast, women are projected to lose more CPP benefits than men. Second, the QPP projection shown in Table A9 shows that the 1997 changes will generate a slight increase through 2003 in the combined total of retirement, disability and survivor benefits paid to both women and men. On the CPP side, benefits for both women and men are projected to have been reduced as soon as the changes were implemented in 1998.

To illuminate the long-run gender impact of the 1997 QPP benefit changes, Table A10 represents the QPP version of Table 12 on CPP benefits.

In the CPP case, large benefit cuts for surviving spouses who lose their partners after 1997 account for most of the gender gap in CPP benefit reductions disadvantaging women. CPP survivor benefits in 2030 are projected to be nearly 16% lower than would have been the case under the pre-1997 rules. Survivor benefit cuts work against women, who constitute the overwhelming majority of surviving spouses.

Table A9: Impact of 1997 Changes on QPP Benefits by Gender

Calendar Year	Change in Total Benefits Paid to		
	Women %	Men %	All QPP Spending %
1998	0.004	0.01	-0.1
2001	0.03	0.06	-0.1
2005	-0.1	-0.2	-0.5
2010	-0.6	-1.1	-1.4
2015	-1.2	-2.2	-2.4
2030	-3.2	-4.9	-5.2
2050	-3.8	-5.2	-6.1

Notes: Benefits to men and women include retirement, disability and surviving spouse benefits. All QPP spending also includes repayments to social assistance, benefits for children of contributors, who are deceased or have a disability, as well as death benefits payable to estates when QPP members die. The death benefit was cut for most deceased contributors as part of the package of QPP changes implemented on January 1, 1998. The maximum death benefit was frozen at $2,500 from 1998 onward. Death benefits accounted for less than 2% of total QPP spending in 1997 before the freeze. But, the death benefit cut is so large that total QPP spending, including death benefits, is projected to fall by more than retirement, disability and surviving spouse benefits payable to women and men.

Source: Author's calculations from QPP simulation results provided by Service de l'évaluation de la Régie des rentes du Québec.

Table A10: Breakdown of 2030 QPP Losses by Gender and Type of Benefit

Type of QPP Benefit	Women			Men		
	% Share of Total Benefits under Pre-1997 Rules (a)	% Loss Due to New Rules (b)	(a*b)	% Share of Total Benefits under Pre-1997 Rules (a)	% Loss due to New Rules (b)	(a*b)
Retirement	74.25%	-4.07%	-3.02	90.13%	-5.80%	-5.23
Disability	4.14	+4.44	+0.18	6.63	+4.92	+0.33
Survivor	21.61	-1.76	-0.38	3.24	-0.94	-0.03
Total % Loss (sum of a*b)			-3.22%	% Loss (sum of a*b)		-4.93%

Source: Author's calculations from QPP simulation results provided by Service de l'évaluation de la Régie des rentes du Québec.

In the QPP case, the small survivor benefit reductions shown in the table are an indirect outcome of a change in both the CPP and QPP to the retirement benefit formula. Survivor and disability benefits are calculated as a percentage of the deceased spouse's retirement benefit. After 1997, retirement benefits will be based on the five-year average of YMPEs prior to the event that triggered a benefit, instead of the previous three-year average. Retirement benefits taking effect after 1997 were reduced as a result, and so were survivor and disability benefits.

Some QPP disability recipients will receive lower benefit payments as an indirect result of the change to the retirement benefit formula. However, this effect on total disability payments will be more than offset by an influx of newly eligible disability recipients.

The YBE freeze at the 1997 level of $3,500 will have the indirect effect of allowing more people to be eligible for disability recipients. The QPP eligibility threshold for disability benefits was not affected by the 1997 reform package. The threshold continues to be a record of QPP contributions in two of the last three years, five of the last ten years or at least half of the period since the contributor turned 18. In the CPP, the eligibility threshold was raised to contributions in four of the six years prior to applying for a disability benefit. With the YBE frozen at $3,500, people with annual earnings between $3,500 and the level the YBE would have reached under the old formula will be CPP/QPP contributors and earn eligibility for disability benefits.

In the CPP case, total disability benefits are projected to be more than 15% lower in 2030 than would have been the case under the pre-1997 rules. The negative impact of the tighter eligibility threshold will more than offset the positive impact the YBE freeze will have on bringing in more contributors and potential disability recipients. In the QPP case, the eligibility threshold has not changed and the YBE effect will generate a net increase in disability payments.

In the QPP case, the 1997 changes are projected to reduce benefits more for men than women, largely because retirement benefits are projected to fall more for men than women. The change to a five-year YMPE average in the retirement benefit calculation from a three-year average will reduce all retirement benefits, which start after 1997. However, this reduction will have an equal impact on all those who retire in a given year. The larger QPP retirement benefit loss for men is due to the change in the calculation of retirement benefits for former disability beneficiaries.

In the QPP case, when disability beneficiaries turn 65, they will receive a retirement benefit calculated as if they had taken an early retirement benefit when they started disability benefits. Disability beneficiaries who started receiving benefits before the early retirement threshold of age 60 will receive a retirement benefit at age 65 calculated as if they had started their retirement benefit at age 60. Up to 1997, CPP/QPP disability beneficiaries received an unreduced retirement benefit at age 65 based on their earnings record up to the date of disability.

The QPP change has a greater effect on retirement benefits for men because the overall incidence of disability is greater for men than women. In the CPP, a different method was adopted for reducing retirement benefits payable when disability beneficiaries turn 65. Under the CPP approach, retirement pensions are based on the YMPE at the time that disability benefits began. An indexing formula adjusts the YMPE calculation for price inflation between the age disability benefits began and age 65. The formula makes no allowance for real wage growth. The CPP approach has a larger impact on retirement pensions payable to female disability beneficiaries, more of whom become disabled at younger ages than male disability beneficiaries.

QPP Review Process

The CPP act contains a provision requiring a formal federal–provincial review by January 1, 2004 and every three years thereafter. Under the terms of the QPP act, an actuarial evaluation must be released every three years, and public consultations must be held every six years. In the upcoming round to be completed by January 1, 2004, QPP consultations will coincide with the CPP review.

All governments have an interest in maintaining CPP/QPP parallelism, particularly for contributions. In practice, CPP and QPP actuarial reports are considered together. A realistic window to reduce contributions by raising the YBE will only open when both CPP and QPP actuarial projections indicate there is room to reduce contributions.

Organizations interested in promoting a YBE increase on gender fairness grounds will have to convince the Government of Quebec. Quebec controls QPP policy and also votes on CPP amendments along with the other provinces. Quebec's CPP vote is in recognition of its interest in maintaining broad CPP/QPP parallelism and portability. Quebec's CPP vote is significant because its population amounts to 24% of the 10-province total. CPP amendments require approval by the federal government and at least seven provinces with a combined population amounting to at least two thirds of the 10-province total. Quebec and British Columbia (13% of the population) or Quebec and Alberta (10%) together have enough population to block a CPP amendment. Even if the federal government and all other provinces agreed to raise the YBE in the CPP, they might hesitate to go ahead if Quebec was concerned the QPP's actuarial outlook did not allow for a long-run contribution reduction.

A comparison of the latest CPP and QPP projections with the scheduled 9.9% contribution rate indicates there is not as much room in the long-run QPP outlook for a reduction in QPP contributions.

Table A11: Projected CPP and QPP Fund/Expenditure Ratios

Calendar Year	CPP	QPP
2001	2.2	2.6
2005	3.2	3.2
2010	4.2	3.9
2020	5.2	4.5
2030	5.3	4.2
2040	5.4	3.7
2050	5.6	3.1

Sources: OCA (2001: Table 12); RRQ (2001a: Table 7).

Thus, the need to maintain CPP/QPP parallelism complicates the YBE policy track proposed in this paper. A realistic window of opportunity for raising the YBE may not open until both CPP and QPP actuarial reports show as much room for lower contributions over the long run.

However, the same process track can be followed for both the CPP and QPP. The Government of Quebec released a working paper, *For You and Your Children: Guaranteeing the Future of the Quebec Pension Plan* (RRQ 1996) before public consultations leading up to the 1997 QPP changes. There was no analysis of the gender implications of QPP options in this working paper. A Government of Quebec commitment to provide a gender analysis of any future QPP options would be a step forward.

YBE Increase vs. Survivor Benefit Increase

The alternative to raising the YBE is improving survivor benefits. But, the prospects for improving survivor benefits are not promising for two reasons.

First, most CPP and QPP changes have been co-ordinated. The two plans have to be broadly in sync to maintain the CPP/QPP portability agreement allowing for a transfer of credits when workers move between Quebec and the rest of Canada. Portability can be maintained even if some aspects of the two plans differ. For example, from 1987 to 1997 there was a significant difference in survivor benefits. Even after the 1997 CPP changes, some small differences remain in the survivor benefit formulas. Nevertheless, both sides have an interest in maintaining CPP/QPP parallelism. Ideally, a CPP survivor benefit increase would be co-ordinated with the QPP. Co-ordinating CPP and QPP survivor benefit changes has been difficult in the past.

A second complication is that the CPP act now contains a provision requiring that a contribution increase accompany any increase in benefits. A survivor benefit increase is possible in theory. If the CPP actuarial outlook improved enough to allow for a reduction in the long-term contribution rate, governments could agree to raise survivor benefits instead, while leaving the contribution rate unchanged. However, a survivor benefit increase would have to be formally linked to an increase in the contribution rate above the level to which the long-term rate could have fallen. In practice, this formal link between a benefit increase and the contribution rate might make it more difficult to build a federal–provincial consensus in favour of any benefit increase.

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

Micromedia
ProQuest

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

Human Resources Development Canada | Développement des ressources humaines Canada

Canada

CANADA PENSION PLAN and QUEBEC PENSION PLAN

Type of Benefit	[illegible]		[illegible]		[illegible] (as at 2001)	
	CPP	QPP	CPP	QPP	CPP	QPP
	$	$	#	#	$ M	$ M
[illegible] (age 65)	775.00	775.00	2,738,092	948,493	1,173.6	341.7
Disability	935.12	935.09	279,579	54,339	211.5	41.5
[illegible] - 65	428.70	(**)	*226,724*	*83,227*	*71.9*	*45.0*
[illegible] - 65+	465.00	465.00	*655,208*	*222,875*	*166.2*	*54.9*
Total			881,932	306,102	238.1	99.9
Children of Disabled Contributor	178.42	56.65	93,163	6,964	20.3	0.5
Children of Deceased Contributor	178.42	56.65	89,705	20,580	17.5	1.2
Death (lump sum)	2,500.00	2,500.00	9,395	3,039	20.4	7.0
Total			**4,091,866**	**1,339,517**	**1,681.4**	**491.8**
Orphan's Benefit						
- Base Rate	775.00	775.00	*475,217*	*n.a.*	*280.2*	*n.a.*
- Add'l Rate	935.12	1,227.71	*12,579*	*n.a.*	*11.2*	*n.a.*
Total			487,796	144,815	291.4	74.3

DISABILITY AND SURVIVOR'S RATES

	Flat Rate	Earnings Related Portion	Total
CPP Disability Benefit	$353.87	$581.25	$935.12
CPP Survivor's Pension under 65	$138.07	$290.63	$428.70
QPP Disability Benefit	$353.84	$581.25	$935.09
(**) QPP Survivors - Under 45			
• Not disabled, no child	$90.63	$290.63	$381.26
• Not disabled, with child	$328.54	$290.63	$619.17
• Disabled	$353.84	$290.63	$644.47
- Age 45 to 54	$353.84	$290.63	$644.47
- Age 55 to 64	$399.59	$290.63	$690.22

CALCULATION OF CPP MAXIMUM MONTHLY RATES FOR NEW BENEFITS

Retirement:	25% of 1/12 of the average YMPE for last five years
Disability:	(Retirement x 0.75) + flat rate ($353.87)
Survivors:	• under 65: (Retirement x 0.375) + flat rate ($138.07)
	• 65 or over: (Retirement x 0.60)

Source: Income Security Programs
Human Resources Development Canada

Effective July 2001

For address or mailing list changes contact CCG at
Fax number (819) 779-2833 or E-mail us at disorderdesk@ccgsjc.com

ISPB-258-06-01E

CANADA PENSION PLAN and QUEBEC PENSION PLAN

Type of Benefit	New Benefits Maximum Rate (2001)		Number of Benefits (April 2001)		Amounts paid (April 2001)	
	CPP	QPP	CPP	QPP	CPP	QPP
	$	$	#	#	$ M	$ M
Retirement (age 65)	775.00	775.00	2,738,092	948,493	1,173.6	341.7
Disability	935.12	935.09	279,579	54,339	211.5	41.5
Survivors • - 65	428.70	(**)	*226,724*	*83,227*	*71.9*	*45.0*
• 65 +	465.00	465.00	*655,208*	*222,875*	*166.2*	*54.9*
Total			881,932	306,102	238.1	99.9
Children of Disabled Contributor	178.42	56.65	93,163	6,964	20.3	0.5
Children of Deceased Contributor	178.42	56.65	89,705	20,580	17.5	1.2
Death (lump sum)	2,500.00	2,500.00	9,395	3,039	20.4	7.0
TOTAL			**4,091,866**	**1,339,517**	**1,681.4**	**491.8**
Combined Pensions						
• Surv./Ret	775.00	775.00	*475,217*	*n.a.*	*280.2*	*n.a.*
• Surv./Dis.	935.12	1,227.71	*12,579*	*n.a.*	*11.2*	*n.a.*
Total			487,796	144,815	291.4	74.3

DISABILITY AND SURVIVOR'S RATES

	Flat Rate	Earnings Related Portion	Total
CPP Disability Benefit	$353.87	$581.25	**$935.12**
CPP Survivor's Pension under 65	$138.07	$290.63	**$428.70**
QPP Disability Benefit	$353.84	$581.25	**$935.09**
(**) QPP Survivors - Under 45			
• Not disabled, no child	$90.63	$290.63	**$381.26**
• Not disabled, with child	$328.54	$290.63	**$619.17**
• Disabled	$353.84	$290.63	**$644.47**
- Age 45 to 54	$353.84	$290.63	**$644.47**
- Age 55 to 64	$399.59	$290.63	**$690.22**

CALCULATION OF CPP MAXIMUM MONTHLY RATES FOR NEW BENEFITS

Retirement: 25% of 1/12 of the average YMPE for last five years

Disability: (Retirement x 0.75) + flat rate ($353.87)

Survivors:
- under 65: (Retirement x 0.375) + flat rate ($138.07)
- 65 or over: (Retirement x 0.60)

Source: Income Security Programs
Human Resources Development Canada

Effective July 2001

For address or mailing list changes contact CCG at
Fax number (819) 779-2833 or E-mail us at dhorderdesk@ccgsjc.com

ISPB-258-09-01E

OLD AGE SECURITY

Type of Benefit	(July to September 2001) Maximum Rate	(July to September 2001) Income Level Cut-off	(April 2001) Number of Benefits	(April 2001) Amount Paid
	$	$	#	$ M
Old Age Security Pension	436.55	n.a.	**3,834,982**	**1,600.9**
Guaranteed Income Supplement				
• Single	518.82	12,456	*849,619*	*309.2*
Spouse/Common-law partner of				
• a Non-Pensioner	518.82	30,192	*78,682*	*26.5*
• a Pensioner	337.94	16,224	*383,413*	*78.8*
• an Allowance Recipient	337.94	30,192*	*63,215*	*16.4*
Total			**1,374,929**	**430.9**
The Allowance				
• Regular	774.49	23,232	*63,195*	*17.6*
• Survivor	855.05	17,064	*32,336*	*15.7*
Total			**95,531**	**33.3**

* The Allowance stops being paid at $23,232 while the GIS stops being paid at $30,192
OAS pension repayment level in 2001 from $55,309 to $90,070

SELECTED FIGURES (2001)

	CPP	QPP
Year's Maximum Pensionable Earnings (YMPE)	$ 38,300.00	$ 38,300.00
Year's Basic Exemption	$ 3,500.00	$ 3,500.00
Employee/Employer Maximum Contribution (4.3%)	$ 1,496.40	$ 1,496.40
Self-Employed Maximum Contribution (8.6%)	$ 2,992.80	$ 2,992.80
Account Balance (March 2001)	$ 43,568 M	$ 17,355 M
Contributions (1999-2000) (est.)	$ 16,872 M	$ 4,952 M
Number of Contributors 1998	10.4 M	3.2 M
Indexation Rate (January 2001)	2.5 %	2.5 %

MAIN ESTIMATES 2001 - 2002

(Expenditures millions $)

OAS	GIS	ALLOWANCE	TOTAL	CPP	QPP
19,533	5,236	412	**25,181**	20,045	6,422

Source: Income Security Programs
Human Resources Development Canada

Effective July 2001

For address or mailing list changes contact CCG at
Fax number (819) 779-2833 or E-mail us at disorderdesk@ccgsjc.com

ISPB-258-06-01E

Human Resources Development Canada | Développement des ressources humaines Canada

Canada

OLD AGE SECURITY

[illegible]	Maximum Rate	Income Level Cut-off	Number of Benefits	Amount Paid
	$	$	#	$ M
[illegible]	436.55	n.a.	3,834,982	1,998.9
[illegible]	518.82	12,456	*849,619*	*309.2*
[illegible]	518.82	30,192	*78,682*	*26.5*
	337.94	16,224	*383,413*	*78.8*
	337.94	30,192*	*63,215*	*16.4*
			1,374,929	430.9
	774.49	23,232	*63,195*	*17.6*
	855.05	17,064	*32,336*	*15.7*
			95,531	33.3

* The Allowance stops being paid at $23,232 while the GIS stops being paid at $30,192
OAS pension repayment level in 2001 from $55,309 to $90,070

SELECTED FIGURES (2001)

	CPP	QPP
Year's Maximum Pensionable Earnings (YMPE)	$ 38,300.00	$ 38,300.00
Year's Basic Exemption	$ 3,500.00	$ 3,500.00
Employee/Employer Maximum Contribution (4.3%)	$ 1,496.40	$ 1,496.40
Self-Employed Maximum Contribution (8.6%)	$ 2,992.80	$ 2,992.80
Account Balance (March 2001)	$ 43,568 M	$ 17,355 M
Contributions (1999-2000) (est.)	$ 16,872 M	$ 4,952 M
Number of Contributors 1998	10.4 M	3.2 M
Indexation Rate (January 2001)	2.5 %	2.5 %

MAIN ESTIMATES 2001 - 2002

(Expenditures millions $)

OAS	GIS	ALLOWANCE	TOTAL	CPP	QPP
19,533	5,236	412	25,181	20,045	6,422

Source: Income Security Programs
Human Resources Development Canada

Effective July 2001

For address or mailing list changes contact CCG at
Fax number (819) 779-2833 or E-mail us at dhorderdesk@ccgsjc.com

ISPB-258-06-01E

BIBLIOGRAPHY

Baran, Joni. 1996. *Payroll Taxation and Employment: A Literature Survey*. Industry Canada, Occasional Paper Number 15.

Bédard, Marcel. 1998. *A Primer on Payroll Taxes in Canada*. Human Resources Development Canada Research Paper R-98-7E.

Brown, Robert. 1998. "Pension Reform: Does Freezing the Year's Basic Exemption Make the C/QPP Regressive?" *Canadian Business Economics*. Winter: 49-54.

Canada, Finance Canada. 2001. "Canada Pension Plan Financially Sound: Chief Actuary." December 10.

Canada, HRDC (Human Resources Development Canada). 2001a. *Canada Pension Plan Contributors 1998.*

———. 2001b. *The ISP Stats Book 2000: Statistics Related to Income Security Programs.*

———. 2001c. *Employment Insurance Premium Cuts: Rate Set at $2.20 for 2002.*

———. 2002. *Canada Pension Plan Contributors 1999.*

Canada, Statistics Canada. 2000. *Deaths, 1998*. Catalogue Number 84F0211XPB.

———. 2001a. *Income in Canada*. Catalogue no. 75-202-X1E.

———. 2001b. "Average Earnings by Sex and Work Pattern." *Survey of Labour Income Dynamics*. <http://www.statcan.ca/english/Pgdb/People/Labour>. Accessed November 4, 2001.

Canada, Status of Women Canada. *Gender-based Analysis*. <http://www.swc-cfc.gc.ca/gba-acs/english/about.html>. Accessed February 17, 2002.

Dahlby, Bev. 1993. "Payroll Taxes." In *Business Taxation in Ontario*. Edited by Allan Maslove. Toronto: University of Toronto Press.

di Matteo, Livio and Michael Shannon. 1995. "Payroll Taxation in Canada." *Canadian Business Economics*. Summer: 5-22.

Dungan, Peter. 1998. *The CPP Payroll Tax Hike*. C.D. Howe Institute Commentary 116.

Fellegi, Ivan. 1998. *On Poverty and Low Income*. Cat. No. 13F0027XIE. Ottawa: Statistics Canada.

FPTCS (Federal/Provincial/Territorial Canada Pension Plan Consultations Secretariat). 1996. *Report on the Canada Pension Plan Consultations.*

———. 1997. "The Canada Pension Plan: Securing Its Future for All Canadians." Backgrounder attached to "Press Release: Canada Pension Plan Legislation Tabled." Ottawa: September 25.

FPTGC (Federal, Provincial and Territorial Governments of Canada). 1996. *Information Paper for Consultations on the Canada Pension Plan.*

———. 1997. *Gender Implications of Changes to the Canada Pension Plan.*

FPTMF (Federal, Provincial and Territorial Ministers of Finance). 1996. "Principles to Guide Federal-Provincial Decisions on the Canada Pension Plan."

Kesselman, Jonathan. 1995. *Payroll Taxes in the Finance of Social Security.* University of British Columbia Centre for Research of Economic and Social Policy Discussion Paper 95-48.

Marchildon, Lori, T. Sargent and J. Ruggeri. 1995. *The Economic Effects of Payroll Taxes: Theory and Empirical Evidence.* Finance Canada Working Paper.

Mintz, Jack, Robert Brown, Wilfred Lefebvre, James Cowan, Nancy Olewiler, Bev Dahlby, Norm Dromislow, Allan Lanther and Stephen Richardson. 1997. *Report of the Technical Committee on Business Taxation.* Finance Canada.

OCA (Office of the Chief Actuary) at the OSFI (Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada). 1995. *15th Actuarial Report on the Canada Pension Plan.*

———. 1997. *16th Actuarial Report on the Canada Pension Plan.*

———. 1998. *17th Actuarial Report on the Canada Pension Plan.*

———. 2001. *18th Actuarial Report on the Canada Pension Plan.*

RRQ (Régie des rentes du Québec). 1995. *Actuarial Report of the Quebec Pension Plan as at 31 December 1994.*

———. 1996. *For You and Your Children: Guaranteeing the Future of the Quebec Pension Plan.*

———. 1999. *Actuarial Report on the Quebec Pension Plan as at 31 December 1997.*

———. 2001a. *Analyse actuarielle du régime de rentes du Québec au 31 décembre 2000.*

———. 2001b. *Le régime de rentes du Québec: Statistiques 1999.*

Sayeed, Adil. 1999a. "Canada Pension Plan Contributions: The Case for Raising the Basic Exemption." For the Canadian Restaurant and Foodservices Association. Available at <http://www.crfa.ca/issues/canadapension/cpp1.htm>.

———. 1999b. "Canada Pension Plan Survivor Benefits." For British Columbia Ministry of Women's Equality and Saskatchewan Women's Directorate.

Slater, David and William Robson. 1999. *Building a Stronger Pillar: The Changing Shape of the Canada Pension Plan*. C.D. Howe Research Institute.

ENDNOTES

[1] It is not entirely clear what would happen if the CPP ran short of funds. Benefit levels are prescribed in the CPP act. One option for handling the 2015 shortfall scenario might have been a loan from the federal and/or provincial governments to the CPP.

[2] Under the CPP amending formula, changes can only be made if the federal government approves, along with at least seven provinces representing at least two thirds of the combined population of the 10 provinces. Compromise solutions stand a better chance of meeting the CPP amending formula requirement. Analysts on both ends of the ideological spectrum criticized the 1997 agreement. Some observers on the left preferred maintaining benefits with a slight acceleration in the scheduled contribution rate increases. Some on the right favoured the Chilean model of winding up the CPP and replacing it with mandatory RRSP accounts. However, neither side was able to build the federal–provincial coalition needed to pass their preferred CPP package.

[3] The CPP changes also included a move to adopt the long-standing investment policy of the QPP. The CPP reserve fund is now being invested in stocks as well as bonds. Until 1998, the CPP fund was invested only in government bonds and short-term deposits. This change is not covered in this paper, because it has no direct implications for how men and women are treated by the CPP.

[4] The authors chose the 1979 birth cohort to illustrate the lifetime impact of the 1997 CPP changes because this group would experience the full range of contribution changes. Members of the 1979 cohort reached 18, the starting age for compulsory CPP contributions, in 1997. Thus, this group would experience the CPP contribution increases over the first 20 years of the refinancing plan. The long-run contribution savings would then kick in over the last portion of the 1979 cohort's working lives. And, the entire 1979 cohort would be subject to the benefit cuts that took effect on January 1, 1998.

[5] 2030 was selected as the year to illustrate the long-run effects of the changes because the baby boom generation born from 1946 to 1966 would have nearly its full effect on CPP expenditures by that year. Almost all members of that generation will have retired by 2030.

[6] To place this result in Table 3, earnings of $22,843 in 2030 would be equivalent to $12,863 in 2001 dollars if annual inflation averages 2%. If the YBE remains frozen at $3,500, its real value will have fallen to the equivalent to $1,971 in 2001 dollars by 2030.

[7] To calculate tables 3, 4, 9 and 10, I assume that annual inflation will average 2% over the long run. Two percent is the mid-point of the 1% to 3% inflation target range that the federal Minister of Finance and Bank of Canada recently extended to 2006. This differs from the 3% inflation assumption selected by the acting CPP Chief Actuary in the 1999 *17th CPP Actuarial Report* (OCA 1998). The 3% inflation assumption lies behind the gender impacts in tables 2, 5 and 11. Thus, there is a small inconsistency between the calculations in tables 3, 4, 9 and 10 on the one hand and tables 2, 5 and 11 on the other. However, the difference between 2% and 3% annual inflation is not large enough to alter the conclusions that women

will be hit harder by the 1997 changes on both the contribution and benefit ends and that the problem for women on the contribution end is YBE de-indexing.

[8] There is one offsetting benefit for workers with very low earnings just above the $3,500 YBE. They will pay contributions on a very small amount of earnings above the YBE and yet get credit in the CPP benefit calculation for the full amount of earnings. For example, the YBE in 2001 would have been $3,800 if the pre-1997 indexing formula had remained in place. Someone who earns $3,799 in 2001 will make contributions on $299 of insurable earnings, but get credit for $3,799 of earnings. In other words, de-indexing the YBE allows more people to benefit from the tilt in the CPP benefit formula in favour of low-income earners. However, to take full advantage of YBE de-indexing, a CPP member's earnings would have to remain for many years between $3,500 and what the YBE would have been under the previous indexing rule. Most people whose annual earnings fall into this range likely remain in this range for a few years at most (e.g., while working part year and going to school). The lowest seven years in an individual's earnings record are dropped from the CPP benefit calculation in any case. It is unlikely that many CPP members, even those with below-average lifetime earnings, will earn more in extra benefits from YBE de-indexing than they will pay in extra contributions. HRDC has a hypothetical lifetime simulation model that could be used to shed some light on how many CPP contributors might reap long-run benefits from YBE de-indexing.

[9] Annual earnings of female CPP contributors in 1966 averaged 50% of male annual earnings. By 1999, average annual earnings of female CPP contributors had risen to 70% of male earnings.

[10] Governments could have maintained YBE indexing and raised the contribution rate in seven annual steps to a permanent level from 2003 onward. As reported in the *16th CPP Actuarial Report* (OCA 1997), the rate would have had to rise to 11.3% with YBE indexing, instead of 9.9% with the YBE fixed forever at $3,500. All workers regardless of gender, age and annual earnings would have been subject to the same percentage increase in CPP contributions in each year of the transitional period required to replenish CPP finances. And, all workers would have eventually received the same percentage contribution savings in the long run. However, it might have been hard to form a federal–provincial consensus in favour of larger CPP contribution increases from 1997 to 2003.

[11] See Mintz et al. (1997) page 3.13 for a summary of the literature.

[12] Some economists argue that employer payroll taxes are fully shifted to labour in the long run. Baran (1996) provides a comprehensive review of recent studies. See also Bédard (1998); Dahlby (1993); di Matteo and Shannon (1995); Kesselman (1995); Marchildon et al. (1995).

[13] Professor Dungan's (1998) estimates include the effect of QPP contribution increases implemented in parallel with CPP increases. See Appendix A for more on the QPP. CPP/QPP contribution increases have been partly offset by reductions in Employment Insurance (EI) premiums. In 2002, CPP and QPP contributions are projected to be $7.9 billion greater than what would have been collected under the pre-1997 contribution schedules. In a November 30,

2001 press release, HRDC (2001c) estimated that reductions since 1994 will reduce EI premiums in 2002 by $6.8 billion.

[14]Contributions to the CPP and other social insurance plans generate the promise of future benefits. CPP contributions would not impose a tax burden that would affect economic decisions, if individual contributions were tightly linked to future benefits, as is the case in funded occupational pension plans. However, the 1997 CPP changes resulted in faster contribution increases and reduced benefits. In the *17th CPP Actuarial Report* (OCA 1998), the acting Chief Actuary at that time estimated that CPP benefits could be financed by a 5.79% contribution rate if the plan could have been started from scratch in 1998. The gap between the 5.79% actuarially fair rate and the 2001 contribution rate of 8.6% is large enough that most workers likely perceive CPP contributions as a tax rather than individual savings. As the rate rises to 9.9% by 2003, this perception will grow stronger.

[15] On average, male surviving spouses have higher retirement or disability benefits of their own than female survivors and are more likely to have been affected by the pre-1997 ceilings. As a result, the move to more restrictive ceilings actually will have less effect in practice on male surviving spouses. See Sayeed (1999b) for more detail. Some of the survivor benefit analysis in this paper is drawn from that earlier paper.

[16] Statistics Canada (2001). The 1999 before-tax low-income rate for single elderly men was lower at 31.9%. And, for senior citizens living in couples and other family arrangements the pre-tax low-income rate was much lower still at 5.1%. I have used the before-tax low-income cut-off (LICO) rates to illustrate the point that single elderly women are poorer than most other demographic groups. Statistics Canada officials have repeatedly warned that LICOs are not poverty lines. See Fellegi (1998). Some experts believe that other indicators, such as the after-tax LICOs, the low-income measures (LIMs), the market basket measure (MBM), should replace before-tax LICO rates. However, before-tax LICO rates are still the most widely cited low-income measures. Using another low-income indicator would not undermine the general point that the low-income rate for single elderly women is well above average.

[17] The federal Liberal Government was re-elected in November 1997. Five of the eight provincial governments to approve the 1997 CPP changes have since been re-elected. Of the two provincial governments to oppose the 1997 package, one has been defeated and the other has been reduced from majority to minority status. There is no evidence that the CPP has been an important issue in any federal or provincial election campaign.

[18] In technical terms, the Chief Actuary would calculate the number of years for which YBE indexing could be restored, while still meeting the "generally constant" fund/expenditure ratio requirement with a permanent contribution rate of 9.9% from 2003 onward. See Sayeed (1999a) for an example of a CPP simulation based on a similar request. Some of the YBE analysis in this paper is drawn from that earlier paper.

[19] A favourable actuarial outlook would also open up the option of raising surviving spouse benefits. However, as explained in Appendix A, the prospects for forming a federal–

provincial consensus may be less promising for survivor benefit changes than contribution changes.

[20] To maintain the same contribution structure as the CPP, indexing of the YMPE for QPP purposes is based on the same formula used to index the YMPE for CPP purposes. In other words, YMPE indexing for QPP purposes is linked to growth in national average earnings, not Quebec average earnings. Thus, the YBE was set at the same level in both the CPP and QPP under the pre-1997 rules.

Projects Published Through Status of Women Canada's Policy Research Fund
Call for Proposals
Women's Access to Sustained Employment with Adequate Benefits: Public Policy Solutions *

The 1997 Canada Pension Plan Changes: Implications for Women and Men
Adil Sayeed

Working Benefits Continuation of Non-Cash Benefits – Support for Single Mothers and Disabled Women
Tanis Doe, Doris Rajan and Monica Blais

Women in Non-Standard Jobs – The Public Policy Challenge
Monica Townson

Living Beyond the Edge: The Impact on Single Mothers of Trends in Non-Standard Work
Marylee Stephenson

Occupational Health of Women in Non-Standard Employment
Isik Urla Zeytinoglu, Josefina Moruz, Bianca Seaton

Women and Employment: Removing Fiscal Barriers to Women's Labour Force Participation
Kathleen Lahey

Improving Working Conditions for Home Day Care Providers
Josée Belleau and Rachel Cox

Women in Own-Account Self-Employment: A Policy Perspective
Judy Bates

Self-Employment for Women: Policy Options That Promote Equality and Economic Opportunities
Donna Lero and Karen Korabik

* Some of these papers are still in progress and not all titles are finalized.

Les modifications apportées en 1997 au Régime de pensions du Canada : leurs répercussions sur les femmes et les hommes

Adil Sayeed

Condition féminine Canada
Status of Women Canada

Canada

Les modifications apportées en 1997 au Régime de pensions du Canada : leurs répercussions sur les femmes et les hommes

Adil Sayeed

La recherche et la publication de la présente étude ont été financées par le Fonds de recherche en matière de politiques de Condition féminine Canada. Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la politique officielle de Condition féminine Canada ou du gouvernement du Canada.

Août 2002

Condition féminine Canada se fait un devoir de veiller à ce que toutes les recherches menées grâce au Fonds de recherche en matière de politiques adhèrent à des principes méthodologiques, déontologiques et professionnels de haut niveau. Chaque rapport de recherche est examiné par des spécialistes du domaine visé à qui on demande, sous le couvert de l'anonymat, de formuler des commentaires sur les aspects suivants :

- l'exactitude, l'exhaustivité et l'actualité de l'information présentée;
- la mesure dans laquelle la méthodologie et les données recueillies appuient l'analyse et les recommandations;
- l'originalité du document par rapport au corpus existant sur le sujet et son utilité pour les organisations oeuvrant pour la promotion de l'égalité, les groupes de défense des droits, les décisionnaires, les chercheuses ou chercheurs et d'autres publics cibles.

Condition féminine Canada remercie toutes les personnes qui participent à ce processus de révision par les pairs.

Catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada
Sayeed, Adil

Les modifications apportées en 1997 au Régime de pensions du Canada : leurs répercussions sur les femmes et les hommes.

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. addit. : The 1997 Canada Pension Plan changes: implications for women and men.

Également disponible sur l'Internet.
Comprend des références bibliographiques.

ISBN 0-662-66736-0
No de cat.: SW21-98/2002

1. Régime de pensions du Canada.
2. Régime de rentes du Québec.
3. Femmes – Pensions – Canada.
4. Hommes – Pensions – Canada.
5. Pensions – Canada.
6. Discrimination à l'égard des femmes – Canada.
7. Pensions – Quebec (Province)

I. Canada. Condition féminine Canada
II. Titre.
III. III. Titre: 1997 Canada Pension Plan changes: implications for women and men.

HD7105.35.C3S39 2002 331.25'20971 C2002-903309-8F

Gestion du projet : Julie Cool, Condition féminine Canada
Coordination de l'édition : Cathy Hallessey, Condition féminine Canada
Révision et mise en page : PMF Services de rédaction inc. / PMF Editorial Services Inc.
Traduction : André Thériault
Lecture comparative : Jeannot Trudel
Contrôle de la qualité de la traduction : Serge Thériault

Pour d'autres renseignements, veuillez communiquer avec la :
Direction de la recherche
Condition féminine Canada
123, rue Slater, 10e étage
Ottawa (Ontario) K1P 1H9
Téléphone : (613) 995-7835
Télécopieur : (613) 957-3359
ATME : (613) 996-1322
Courriel : research@swc-cfc.gc.ca

Ce document est aussi accessible sur le site Web de Condition féminine Canada, à l'adresse http://www.swc-cfc.gc.ca/.

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

En 1996, les gouvernements fédéral et provinciaux ont promis que les modifications qui seraient apportées au Régime de pensions du Canada (RPC) seraient « équitables… entre les hommes et les femmes ». Dans le présent document de recherche rédigé pour Condition féminine Canada, l'auteur présente les résultats de l'application d'un modèle de simulation du RPC du gouvernement fédéral, lesquels montrent que les modifications aux cotisations et aux prestations annoncées en 1997 désavantagent les femmes par rapport aux hommes. On a apporté des modifications du même genre, mais non pas exactement les mêmes, au régime parallèle qu'est le Régime de rentes du Québec (RRQ). Les résultats de l'application du modèle de simulation du RRQ montrent que les modifications apportées aux cotisations favorisent les hommes à long terme. Cependant, pour ce qui est des prestations, les hommes perdent plus que les femmes en raison des modifications apportées au RRQ. Dans la conclusion du présent document, l'auteur encourage fortement les gouvernements à améliorer le processus d'examen du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec en imposant par voie législative l'obligation d'effectuer une analyse comparative entre les sexes de toutes les futures propositions de réforme.

TABLE DES MATIÈRES

TABLEAUX ET FIGURES ii

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES iv

PRÉFACE v

SOMMAIRE vi

1. APERÇU 1

2. RÉPERCUSSIONS SUR LES FEMMES ET LES HOMMES DES MODIFICATIONS APPORTÉES AUX COTISATIONS 5
   - Pourquoi les femmes sont-elles plus désavantagées que les hommes? 5
   - Pourquoi les modifications apportées aux cotisations sont-elles régressives? 8

3. RÉDUCTIONS DE LA CROISSANCE DE L'EMPLOI ATTRIBUABLES AUX AUGMENTATIONS DES COTISATIONS 10
   - Incidences à court terme vs incidences à long terme des augmentations des cotisations des employeuses et employeurs 10
   - Quelles sont les personnes qui perdront leur emploi? 11
   - Répercussions sur le travail autonome 15

4. RÉPERCUSSIONS SUR LES FEMMES ET LES HOMMES DES RÉDUCTIONS DES PRESTATIONS 17
   - Pourquoi les pertes de prestations sont-elles plus considérables pour les femmes que pour les hommes? 18

5. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN 1997 ÉTAIENT-ELLES ÉQUITABLES? 23

6. INCIDENCES STRATÉGIQUES SUR LES FUTURS EXAMENS DU RPC 25
   - Possibilités de changement 25
   - Amélioration du processus d'examen du RPC 26
   - Amélioration de la politique concernant le RPC 27
   - Conclusion 28

ANNEXE A : LE RÉGIME DE RENTES DU QUÉBEC 29

BIBLIOGRAPHIE 46

NOTES 49

TABLEAUX ET FIGURES

Tableaux

1. Répercussions des modifications apportées au RPC sur la cohorte représentative née en 1979 3
2. Répercussions des modifications de 1997 sur les cotisations au RPC selon le sexe 6
3. Modifications apportées aux cotisations du RPC selon le niveau de revenu 7
4. Croissance projetée de l'exemption de base de l'année (EBA) en vertu des règles antérieures du RPC 8
5. Répercussions des modifications de 1997 sur les cotisations au RPC selon le sexe et le groupe d'âge 13
6. Revenu annuel moyen des cotisantes et cotisants au RPC, 1998 13
7. Ratios du revenu annuel selon le sexe et le groupe d'âge, 1998 14
8. Revenu annuel moyen selon le sexe et le type de travailleuse ou de travailleur, 1998 14
9. Augmentations estimatives des cotisations au RPC de différents types de travailleuses et travailleurs 15
10. Augmentations estimatives des cotisations au RPC : travailleuses et travailleurs autonomes vs travailleuses et travailleurs salariés 16
11. Répercussions des modifications de 1997 sur les prestations du RPC selon le sexe 17
12. Ventilation des pertes de prestations du RPC en 2030 selon le sexe et le type de prestation 20
13. Comparaison simulée des pertes de prestations du RPC en 2030 si les pertes de chaque type de prestation subies par les femmes et les hommes étaient équivalentes 20

A1. Espérance de vie à la naissance, 1998 31
A2. Répercussions des modifications de 1997 sur les cotisations au RRQ selon le sexe 32
A3. Écart entre le revenu des femmes et celui des hommes, Québec et reste du Canada, 1998 33
A4. Barèmes des taux de cotisation antérieurs à 1997 vs barème actuel 34
A5. Répercussion des modifications de 1997 sur les cotisations au RRQ selon le sexe et le groupe d'âge 36
A6. Revenu annuel moyen selon l'âge et le sexe, RRQ, 1998 36
A7. Ratios du revenu annuel moyen, RRQ et RPC, 1998 37
A8. Augmentations estimatives des cotisations au RRQ, travailleuses et travailleurs autonomes vs travailleuses et travailleurs salariés 38
A9. Répercussions des modifications de 1997 sur les prestations du RRQ selon le sexe 39
A10. Ventilation des pertes de prestations du RRQ en 2030 selon le sexe et le type de prestation 40
A11. Ratios projetés des fonds du RPC et du RRQ aux dépenses 42

DRHC Régime de pensions du Canada et Régime de rentes du Québec 44

Figures

1. Composition des prestations du RPC versées aux hommes, 1997 18
2. Composition des prestations du RPC versées aux femmes, 1997 19
3. Répercussions à long terme des modifications apportées au RPC en 1997 23

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

BAC	Bureau de l'actuaire en chef
BSIF	Bureau du surintendant des institutions financières
DRHC	Développement des ressources humaines Canada
EBA	Exemption de base de l'année
GFPTC	Gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux du Canada
MFFPT	Ministres des Finances fédéral, provinciaux et territoriaux
MFR	Mesure de faible revenu
MGAP	Maximum des gains annuels ouvrant droit à pension
MPC	Mesure du panier de consommation
REER	Régime enregistré d'épargne-retraite
RPC	Régime de pensions du Canada
RRQ	Régime de rentes du Québec
SFPTC	Secrétariat fédéral-provincial-territorial pour les consultations sur le Régime de pensions du Canada
SFR	Seuil de faible revenu
SRG	Supplément de revenu garanti
SV	Sécurité de la vieillesse

PRÉFACE

Une bonne politique publique est fonction d'une bonne recherche en matière de politiques. C'est pour cette raison que Condition féminine Canada a établi le Fonds de recherche en matière de politiques en 1996. Il appuie la recherche indépendante en matière de politiques sur des enjeux liés au programme gouvernemental qui doivent faire l'objet d'une analyse comparative entre les sexes. L'objectif visé est de favoriser les débats publics sur les enjeux liés à l'égalité des sexes et de permettre aux personnes, groupes, responsables de l'élaboration des politiques et analystes des politiques de participer plus efficacement à l'élaboration des politiques.

La recherche peut porter sur des enjeux nouveaux et à long terme, ou sur des questions urgentes et à court terme dont l'incidence sur chacun des sexes requiert une analyse. Le financement est accordé au moyen d'un processus d'appel de propositions ouvert et en régime de concurrence. Un comité externe, non gouvernemental, joue un rôle de premier plan dans la détermination des priorités de la recherche, le choix des propositions financées et l'évaluation du rapport final.

Le présent rapport de recherche a été proposé et préparé en réponse à un appel de propositions lancé en septembre 2000 et qui avait pour thème *L'accès des femmes à des emplois viables offrant des avantages adéquats : solutions sous forme de politiques gouvernementales*. Cette étude examine les effets des modifications apportées en 1997 aux cotisations et prestations du Régime de pensions du Canada (RPC), en mettant l'accent sur les conséquences du gel de l'exemption de base de l'année. Le rapport souligne l'importance de soumettre le processus fédéral-provincial d'examen du RPC à une analyse comparative entre les sexes, et suggère qu'à l'avenir un rapport des répercussions sur les femmes et les hommes des options envisagées soit publié avant la tenue de consultations publiques et la conclusion d'accords fédéraux-provinciaux sur les modifications.

D'autres projets de recherche financés par Condition féminine Canada sur ce thème examinent notamment des questions comme les options stratégiques pour les femmes qui occupent des emplois atypiques, l'amélioration des conditions de travail des responsables de services de garde en milieu familial et l'appui accordé aux mères seules et aux femmes handicapées.

Une liste complète des projets de recherche financés dans le cadre de cet appel de propositions se trouve à la fin du présent rapport.

Nous remercions les chercheuses et les chercheurs de leur apport au débat sur les politiques gouvernementales.

SOMMAIRE

Contexte

En octobre 1996, les ministres des Finances fédéral et provinciaux ont déclaré que « les solutions apportées aux problèmes du RPC doivent être équitables… entre les hommes et les femmes » (MFFPT 1996). En février 1997, le gouvernement fédéral et toutes les provinces à l'exception de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan se sont entendus pour refinancer le Régime de pensions du Canada (RPC) en accélérant les augmentations des cotisations et en réduisant les prestations.

Lorsque les gouvernements ont annoncé leur accord concernant le RPC, ils ont publié un rapport intitulé *Répercussions pour les femmes et les hommes des changements apportés au Régime de pensions du Canada* (GFPTC 1997), dans lequel ils soutenaient que les modifications étaient équitables. Celles-ci préserveraient le RPC, lequel avantagerait quand même les femmes lorsque leurs prestations totales par rapport à leurs cotisations seraient comparées au ratio plus faible des prestations aux cotisations des hommes.

Principales conclusions

L'affirmation que les modifications apportées au RPC en 1997 étaient équitables pour les femmes est réfutée dans le présent document. Celles-ci perdront proportionnellement davantage de prestations que les hommes et elles bénéficieront à long terme d'économies de cotisations moindres.

Les femmes vivent en moyenne plus longtemps que les hommes et elles reçoivent plus de 90 % des prestations de conjoint survivant. Ces prestations sont essentielles pour les veuves âgées dont le revenu provenant d'autres sources est limité. Près de la moitié des femmes seules âgées de 65 ans ou plus ont un revenu inférieur au seuil de faible revenu avant impôt de Statistique Canada.

Il est donc malheureux que l'accord de 1997 concernant le RPC aura pour effet de réduire à long terme les prestations de conjoint survivant davantage que les prestations de retraite ou d'invalidité. Les réductions totales des prestations du RPC seront proportionnellement plus considérables pour les femmes que pour les hommes, cela surtout parce que les réductions des prestations de conjoint survivant seront plus fortes que les réductions des autres prestations et que ce sont les femmes qui reçoivent la part du lion des prestations de conjoint survivant.

Par suite de l'accord de 1997 concernant le RPC, les cotisations diminueront à long terme. Mais les femmes économiseront moins que les hommes. En outre, jusqu'à 2017, les cotisations totales seront plus élevées pendant qu'on refinancera le RPC. Durant toute la période du refinancement, les femmes subiront des augmentations de cotisation plus considérables que celles des hommes.

Une grande partie des augmentations de cotisation résulte de la désindexation de l'exemption de base de l'année (EBA). Auparavant, l'EBA augmentait en même temps que le revenu moyen. Elle est maintenant gelée au niveau de 1997, soit 3 500 $. Il en résulte que les personnes ayant un faible revenu annuel subissent les augmentations de cotisation les plus fortes. Les femmes, les jeunes âgés de 18 à 24 ans, les travailleuses et travailleurs à temps partiel et les travailleuses et travailleurs autonomes sont surreprésentés dans ce groupe de personnes à faible revenu qui subissent les augmentations des cotisations au RPC les plus importantes.

Les augmentations de la part des employeuses et employeurs, soit la moitié de la cotisation au RPC, accroissent les coûts de main-d'oeuvre et réduisent la demande de main-d'oeuvre, du moins à court terme. Les augmentations des cotisations des employeuses et employeurs sont les plus fortes dans le cas des travailleuses et travailleurs ayant un faible revenu annuel. Il en résulte que les groupes de personnes ayant un revenu inférieur à la moyenne — les femmes, les jeunes et les travailleuses et travailleurs à temps partiel — subissent la majorité des pertes d'emploi découlant des cotisations plus élevées des employeuses et employeurs au RPC.

Les arguments selon lesquels les modifications apportées au RPC en 1997 sont équitables reposent sur les critères étroits en vertu desquels le ratio des prestations cumulatives du RPC aux cotisations demeure plus élevé pour les femmes que pour les hommes. Les effets des modifications de 1997 sur les cotisations au RPC et sur les cotisations des femmes par rapport à celles des hommes doivent être examinés dans le contexte plus large du revenu relativement faible de nombreuses femmes qui font partie de la population active rémunérée et du faible revenu de nombreuses femmes après leur retraite.

Recommandations

Les groupes qui s'intéressent à l'égalité des sexes devraient adopter une stratégie à deux volets pour remédier aux préjudices causés aux femmes par les modifications apportées au RPC en 1997.

Le premier volet devrait viser à améliorer l'analyse comparative entre les sexes dans le processus d'examen fédéral-provincial du RPC. Les gouvernements devraient s'engager à ce que, à l'occasion des futurs examens de ce régime, un rapport indiquant les répercussions des choix stratégiques sur les femmes et les hommes soit publié avant les consultations publiques et la conclusion d'une entente fédérale-provinciale sur toute modification.

Le second volet devrait viser à modifier la politique concernant le RPC. Dans la dernière projection officielle, l'actuaire en chef signale qu'un taux de cotisation permanent de 9,8 % et une EBA gelée assureraient la stabilité financière à long terme. Le taux prévu dans l'accord de 1997 est de 9,9 %. Les groupes qui s'intéressent à l'égalité des sexes devraient demander à l'actuaire en chef de faire savoir si une augmentation de l'EBA et un taux de 9,9 % assureraient aussi la stabilité financière à long terme. On devrait établir un précédent consistant à considérer une augmentation de l'EBA comme une solution de rechange à une réduction du taux.

Le Régime de rentes du Québec

Le RPC couvre les Canadiennes et Canadiens partout, sauf au Québec. Le RPC et le Régime de rentes du Québec (RRQ) sont presque identiques. Les modifications apportées au RPC en 1997 ont été reflétées par des modifications presque identiques au RRQ sur le plan des cotisations. La désindexation de l'EBA assujettit les femmes, les jeunes et les autres personnes à faible revenu aux augmentations les plus fortes des cotisations au RRQ durant la période de transition nécessaire pour refinancer le régime. À long terme, les modifications de 1997 permettront de réduire les cotisations au RRQ. Mais les économies seront les plus faibles pour les femmes, les jeunes et les autres personnes ayant des revenus inférieurs à la moyenne.

Pour ce qui est des prestations, les modifications apportées au RRQ en 1997 n'ont pas été aussi radicales que les modifications apportées au RPC. Les réductions des dépenses à long terme du RRQ sont presque entièrement attribuables à des réductions des prestations de retraite. Il en résulte qu'à long terme, les prestations du RRQ des hommes seront réduites un peu plus que celles des femmes.

Les recommandations visant à intégrer l'analyse comparative entre les sexes dans le processus d'examen s'appliquent également au RRQ et au RPC.

1. APERÇU

En 1995, l'actuaire en chef du Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) Canada a publié le *Rapport actuariel (15e) sur le Régime de pensions du Canada (RPC)* (BAC 1995). L'actuaire en chef a projeté les totaux des cotisations annuelles jusqu'en 2016, selon le barème des taux de cotisation qui sera alors en vigueur, ainsi que les totaux des dépenses annuelles selon les règles relatives aux prestations qui seront alors en vigueur. Après avoir examiné la projection, les gouvernements fédéral et provinciaux devaient décider :

- des taux de cotisation pour la période allant de 1997 à 2021;
- des rajustements à apporter au barème des taux de cotisation pour la période allant de 1997 à 2016;
- des rajustements à apporter à d'autres dispositions du RPC.

Au cas où les gouvernements n'auraient pas pu s'entendre, la loi instituant le RPC contenait une disposition de « sécurité » pour fixer les taux de cotisation pour la période allant de 2017 à 2021 de façon à faire en sorte que le fonds de réserve de ce régime à la fin de 2021 soit égal au double des dépenses annuelles. Même si les gouvernements ne devaient plus jamais s'entendre, la disposition de « sécurité » était conçue de façon à maintenir un barème des taux de cotisation se renouvelant sans cesse durant une période de 25 ans et fondé sur un ratio cible du fonds aux dépenses de deux.

Cependant, dans son rapport de 1995, l'actuaire en chef a projeté qu'en 2015, selon les règles relatives aux prestations et le barème des taux de cotisation qui seront alors en vigueur, les dépenses obligatoires excéderaient les recettes annuelles et le fonds de réserve serait épuisé. Si les gouvernements ne s'entendaient pas sur des rajustements au RPC, la disposition de « sécurité » entrerait en vigueur et ramènerait le fonds de réserve au niveau cible de l'équivalent de deux années de dépenses d'ici 2021. Mais dans l'intervalle, le RPC connaîtrait quelques années durant lesquelles les cotisations ne suffiraient pas à financer les dépenses et le fonds de réserve serait épuisé[1].

La projection a eu pour effet d'amener les gouvernements à s'entendre, en 1997, sur des modifications à apporter au RPC. Ils auraient quand même disposé de trois autres possibilités d'examen de ce régime — en 2002, en 2007 et en 2012 — pour s'entendre avant la date ou l'épuisement du fonds de réserve était projeté. Cependant, s'ils n'étaient pas parvenus à s'entendre au cours des négociations de 1997 sur le RPC, ils se seraient exposés à des critiques selon lesquelles ils laissaient un problème aux administrations futures.

En février 1997, le gouvernement fédéral et toutes les provinces, à l'exception de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan[2], se sont entendus sur des modifications au RPC, lesquelles sont entrées en vigueur le 1er janvier 1998. L'ensemble des modifications peut se résumer ainsi. Une augmentation du taux de cotisation est introduite rapidement de 1997 à 2003. En conséquence, les cotisations totales demeureront à un niveau plus élevé

qu'on ne l'avait prévu dans le barème antérieur allant jusqu'à 2017. Une réduction permanente des prestations s'effectue graduellement. Les personnes qui commencent à recevoir leurs prestations du RPC après 1997 touchent des paiements plus faibles que ceux qu'ils auraient reçus en vertu des règles antérieures. À long terme, à mesure que s'effectuera la réduction des prestations, les cotisations annuelles tomberont au-dessous des niveaux qui auraient été nécessaires si l'on n'avait pas modifié le régime en 1997[3].

Les objectifs du présent document sont les suivants :

- déterminer si l'ensemble des modifications apportées en 1997 respectaient l'engagement des ministres des Finances fédéral et provinciaux selon lequel les modifications au RPC seraient « équitables… entre les hommes et les femmes » (MFFPT 1996);
- cerner les répercussions de l'accord de 1997 concernant le RPC sur les groupes déjà désavantagés sur le marché du travail ou sur le plan du revenu (p. ex. les travailleuses adultes, les jeunes travailleuses et travailleurs, les travailleuses et travailleurs à temps partiel, les travailleuses et travailleurs autonomes et les personnes âgées seules des deux sexes);
- proposer des mesures pour faire en sorte que les modifications futures au RPC respectent le principe de l'égalité des sexes.

Les gouvernements ont déjà effectué leur propre évaluation pour déterminer si les modifications apportées au RPC traitent les femmes et les hommes équitablement. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont publié, en 1997, un rapport intitulé *Répercussions pour les femmes et les hommes des changements apportés au Régime de pensions du Canada* (GFPTC 1997).

Les gouvernements ont reconnu que les modifications apportées en 1997 toucheraient les femmes plus durement que les hommes. Selon les estimations présentées dans ce rapport, les prestations cumulatives du RPC pour les femmes nées en 1979 tomberont de 10,9 % contre 9,3 % pour les hommes nés la même année[4]. Par suite de ces réductions des prestations, les jeunes travailleuses et travailleurs de la génération actuelle paieront des cotisations cumulatives moins élevées au RPC. Les cotisations plus élevées jusqu'à 2016 au moins seront compensées par la suite par des cotisations plus faibles pour la plupart des travailleuses et travailleurs.

Même si les prestations du RPC versées aux femmes diminueront plus que celles versées aux hommes, les économies de cotisations à long terme seront moindres pour elles que pour eux. Selon les estimations du document *Répercussions pour les femmes et les hommes* de 1997, l'homme moyen né en 1979 paiera 10,3 % de moins au RPC durant toute sa vie, tandis que les économies cumulatives de la femme moyenne ne seront que de 8,8 %.

En conséquence, le ratio des prestations du RPC aux cotisations diminuera pour la femme moyenne et augmentera pour l'homme moyen. Les estimations du rapport *Répercussions pour les femmes et les hommes* de 1997 figurent au tableau 1.

Tableau 1 : Répercussions des modifications apportées au RPC sur la cohorte représentative née en 1979

	RPC : règles antérieures à 1997		RPC : nouvelles règles	
	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes
Prestations cumulatives	272 000 $	212 960 $	242 550 $	193 080 $
Cotisations cumulatives	103 750 $	158 590 $	94 740 $	142 280 $
Ratio des prestations aux cotisations	2,62	1,34	2,56	1,36

Source : GFPTC (1997), tableaux des pages 5 et 8.

Les auteurs du rapport *Répercussions pour les femmes et les hommes* ont évalué les prestations et les cotisations cumulatives en dollars de 1997 après rajustement pour l'inflation projetée. Les prestations ont été réparties selon le sexe des personnes qui les reçoivent. En d'autres termes, on n'a pas tenté d'évaluer le réconfort psychologique que le premier des conjoints à mourir peut avoir tiré durant sa vie du fait de savoir que le RPC fournit une protection d'assurance sous la forme de prestations de conjoint survivant. On n'a pas tenté non plus d'estimer dans quelle mesure les conjoints partagent leurs prestations respectives tant que les deux sont vivants. Les auteurs ont reconnu que les prestations sont partagées en un certain sens par la plupart des couples. La méthode de comptabilité axée sur les particuliers a été employée en raison de la difficulté de mesurer la valeur que l'un des conjoints attache aux prestations reçues par l'autre. Dans le présent document, j'adopte la même méthode de comptabilité axée sur les particuliers.

En d'autres termes, les auteurs du rapport *Répercussions pour les femmes et les hommes* ont reconnu que les modifications apportées au RPC en 1997 désavantageraient les femmes. Cependant, ils ont souligné le ratio avantageux des prestations aux cotisations dont avaient bénéficié les femmes, mais non pas les hommes, en vertu des règles antérieures à 1997. Ils ont cerné cinq raisons pour lesquelles le RPC avait avantagé les femmes.

- Étant donné que les femmes vivent en moyenne plus longtemps que les hommes, elles touchent des prestations de retraite mensuelles du RPC durant de plus longues périodes que les hommes.

- Dans la plupart des couples, l'homme est plus âgé que la femme. Lorsqu'on associe ce fait à la durée de vie plus longue des femmes, cela signifie que celles-ci sont plus susceptibles que les hommes de recevoir des prestations de conjoint survivant. Par exemple, 86 % du 1,3 million de bénéficiaires de prestations de conjoint survivant du RPC sont des femmes (DRHC 2001b : tableau 13T).

- La méthode de calcul des prestations du RPC est légèrement biaisée en faveur des personnes qui ont un faible revenu cumulatif. Les prestations sont fondées sur le revenu passé, non pas sur les cotisations passées excédant le niveau d'exemption de base de l'année (EBA), soit 3 500 $, où commencent les cotisations. En moyenne, les femmes ont un revenu cumulatif inférieur à celui des hommes et sont plus susceptibles que ces derniers de bénéficier du biais progressif de la méthode de calcul.

- Les femmes sont beaucoup plus susceptibles que les hommes de sortir de la population active à plein temps rémunérée lorsque leurs enfants sont jeunes. La méthode de calcul des prestations contient une disposition selon laquelle on ne tient pas compte du revenu de la mère ou du père durant les années où les enfants ont sept ans ou moins si cette façon de procéder est à l'avantage de la participante ou du participant au RPC. Les femmes sont beaucoup plus susceptibles que les hommes de bénéficier de cette disposition de la méthode de calcul des prestations, laquelle leur permet de sortir de la population active pour élever leurs enfants.

- Les prestations d'invalidité comprennent un élément rattaché au revenu et un élément uniforme. L'élément uniforme fait en sorte que le ratio des prestations d'invalidité aux cotisations passées est plus élevé pour les personnes ayant un revenu inférieur à la moyenne (p. ex. les femmes).

Après les modifications de 1997, deux de ces avantages accordés par le RPC aux femmes seraient réduits : les prestations de conjoint survivant et l'incidence de l'EBA. Néanmoins, le paragraphe de conclusion du rapport *Répercussions pour les femmes et les hommes* se faisait rassurant :

> Une fois les modifications apportées, les femmes continueront de recevoir une meilleure valeur en contrepartie de leurs cotisations en moyenne que les hommes. Les hommes continueront à payer proportionnellement des cotisations plus élevées que les femmes en contrepartie des prestations qu'ils reçoivent et, inversement, les femmes continueront de recevoir proportionnellement des prestations supérieures à celles des hommes en contrepartie des cotisations qu'elles versent (GFPTC 1997 : 14).

Dans les trois chapitres suivants, l'auteur présente des renseignements supplémentaires pour compléter les données figurant dans le rapport *Répercussions pour les femmes et les hommes* de 1997. Dans ce rapport, les répercussions sur les femmes et les hommes figuraient cumulativement pour les personnes nées en 1979 et pour l'ensemble des cotisantes et cotisants et des bénéficiaires au cours d'une année donnée — 2030[5]. Dans le présent document, l'équipe de modélisation du RPC du Bureau de l'actuaire en chef (BAC), au BSIF Canada, a fourni des résultats de simulation montrant les cotisations et les prestations projetées selon le sexe, pour chacune des années allant de 1998 à 2100 en vertu des règles du RPC, tant les nouvelles que celles antérieures à 1997. Les répercussions des modifications de 1997 sur les cotisations totales des femmes et des hommes sont présentées et expliquées au chapitre 2. Au chapitre 3, j'examine les répercussions qu'ont sur le marché du travail les modifications apportées aux cotisations au RPC des femmes et des hommes, sujet qui n'a pas été traité dans le rapport *Répercussions pour les femmes et les hommes* de 1997. Les répercussions projetées des modifications de 1997 sur les prestations totales du RPC payables aux femmes et aux hommes sont présentées et expliquées au chapitre 4.

2. RÉPERCUSSIONS SUR LES FEMMES ET LES HOMMES DES MODIFICATIONS APPORTÉES AUX COTISATIONS

Dans le rapport *Répercussions pour les femmes et les hommes*, les gouvernements ont présenté des estimations de l'incidence à long terme des modifications apportées aux cotisations du RPC. Ils ont prévu qu'en moyenne, les femmes qui travailleraient en 2030 paieraient 20,2 % de moins en cotisations au RPC par suite des modifications de 1997, comparativement à 21,9 % de moins pour les hommes. Durant toute sa vie active, la femme moyenne qui a eu 18 ans en 1997 était censée verser 8,7 % de moins au RPC, tandis que l'homme moyen devait verser 10,3 % de moins.

En se concentrant sur l'incidence à long terme, les auteurs du rapport *Répercussions pour les hommes et les femmes* de 1997 ont détourné l'attention de l'augmentation des cotisations des 20 premières années. Ils ont mentionné l'augmentation du taux de cotisation pour la période allant de 1997 à 2003 ainsi que la modification apportée à l'EBA. Mais ils n'ont présenté des estimations de l'incidence annuelle sur les femmes et les hommes que pour 2030, année où les cotisations seront considérablement réduites pour les personnes des deux sexes.

Au tableau 2, je présente des estimations, provenant du modèle fédéral de simulation du RPC, des modifications en pourcentage des cotisations au RPC pour la période allant de 1998 à 2100. Tant les femmes que les hommes devront verser des cotisations plus élevées jusqu'en 2016. À partir de 2017, les hommes verseront des cotisations moindres que celles qu'ils auraient dû verser n'eussent été les modifications de 1997. Pour les femmes, les économies de cotisations ne seront manifestes qu'un an plus tard, soit en 2018.

Chaque année, durant la période de transition nécessaire pour refinancer le RPC, l'augmentation en pourcentage des cotisations sera plus considérable pour les femmes que pour les hommes. En outre, lorsque apparaîtront les économies de cotisations à long terme, les femmes économiseront moins que les hommes.

Pourquoi les femmes sont-elles plus désavantagées que les hommes?

Pour comprendre pourquoi les femmes sont plus désavantagées que les hommes, au tableau 2, nous avons besoin d'examiner l'incidence des modifications apportées aux cotisations au RPC selon le niveau de revenu annuel. Au tableau 3, les modifications en pourcentage apportées aux cotisations au RPC par suite de l'accord de 1997 sont indiquées pour les travailleuses et travailleurs ayant certains niveaux de revenu en 2001 et au cours de trois autres années importantes :

- 2003, année où le taux de cotisation à long terme de 9,9 % sera atteint en vertu du nouveau barème;
- 2015, année où le taux aurait atteint 9,9 % en vertu de l'ancien barème du RPC;
- 2030, année utilisée dans le rapport *Répercussions pour les femmes et les hommes* de 1997 pour illustrer les économies de cotisations à long terme.

Durant la période allant jusqu'à 2016, au cours de laquelle l'ensemble des travailleuses et travailleurs versera davantage au RPC par suite des modifications de 1997, les personnes qui sont près du bas de l'échelle de rémunération annuelle seront touchées beaucoup plus durement par les augmentations des cotisations. En outre, lorsque les économies de cotisations apparaîtront dans leur ensemble, les réductions seront beaucoup moins fortes pour les travailleuses et travailleurs ayant un faible revenu annuel. En fait, les économies de cotisations ne se réaliseront jamais aux niveaux de revenu se situant juste au-dessus de l'EBA de 3 500 $. En 2030, les travailleuses et travailleurs gagnant entre 3 500 $ et 22 843 $ verseront quand même davantage au RPC qu'ils ne l'auraient fait en vertu des règles antérieures à 1997[6].

Tableau 2 : Répercussions des modifications de 1997 sur les cotisations au RPC selon le sexe

Année civile	Modifications des cotisations totales		
	Femmes %	Hommes %	Les deux %
1998	5,5	5,4	5,4
2001	28,1	27,6	27,8
2003	38,5	37,8	38,1
2005	31,1	30,1	30,5
2010	18,9	17,4	18,0
2015	9,2	7,5	8,2
2017	1,4	-0,2	0,5
2018	-0,5	-2,1	-1,5
2030	-16,8	-18,4	-17,8
2050	-17,1	-18,8	-18,0
2100	-19,0	-20,2	-19,7

Nota : Les simulations des cotisations au RPC en vertu des nouvelles règles du RPC et des règles antérieures à 1997 ont été fondées sur les hypothèses actuarielles employées dans le *Rapport actuariel (17e) sur le RPC* (BAC 1998). Le 18e rapport (BAC 2001) n'était pas disponible lorsque j'ai effectué les simulations pour le présent document. Les cotisations versées en vertu des règles antérieures à 1997 ont été fondées sur les taux de cotisation prévus au barème jusqu'à 2016 dans le RPC antérieur à 1997. Pour les années postérieures à 2016, les actuaires du RPC ont supposé que les cotisations à verser en vertu des règles antérieures à 1997 seraient générées par le taux de cotisation, lequel serait égal au taux de répartition nécessaire pour financer les dépenses du RPC chaque année. Les chiffres de 2030 dans le tableau ci-dessus diffèrent légèrement des estimations publiées dans le rapport *Répercussions pour les femmes et les hommes* de 1997 parce que les hypothèses actuarielles du *Rapport actuariel (17e) sur le RPC*, publié en 1998, diffèrent légèrement de celles utilisées en 1997.

Source : Calculs de l'auteur fondés sur les résultats d'une simulation du RPC fournis par le BAC, au BSIF Canada. Je suis responsable de toute erreur de présentation ou d'interprétation des données provenant de la simulation du RPC qui se serait produite dans le présent document.

Tableau 3 : Modifications apportées aux cotisations du RPC selon le niveau de revenu

Revenu annuel (en $ réels de 2001)	2001 %	2003 %	2015 %	2030 %
5 000	56,9	90,7	210,5	2 094,5
10 000	31,6	45,2	27,7	15,1
15 000	28,9	40,5	14,8	-5,7
20 000	27,9	38,7	10,1	-12,7
25 000	27,3	37,8	7,7	-16,2
30 000	27,0	37,2	6,2	-18,4
35 000	26,8	36,8	5,2	-19,8
40 000	26,6	36,6	4,5	-20,8
50 000 ou plus	26,6	36,6	4,1	-22,1

Nota : Les niveaux de revenu réel rajustés pour tenir compte de l'inflation sont projetés sur les années postérieures et l'on suppose des moyennes d'inflation annuelle de 2 %. Les cotisations à verser en vertu des règles antérieures à 1997 sont calculées à l'aide des projections de l'EBA du tableau 4[7].

Source : Calculs de l'auteur.

Les gouvernements ont pris la défense des modifications apportées au RPC en 1997 en soutenant qu'elles étaient nécessaires pour améliorer l'équité entre les générations. La génération actuelle de travailleuses et travailleurs verserait des cotisations plus élevées au cours des quelques années suivantes afin de réduire le fardeau des cotisations que devraient porter les générations futures.

Mais au bas de l'échelle de rémunération, les modifications de 1997 représentent une proposition dans laquelle toutes les travailleuses et tous les travailleurs sont perpétuellement perdants. Les personnes qui ont un faible revenu aujourd'hui subiront les augmentations de cotisation les plus fortes. Et celles qui auront un faible revenu en 2030 devront quand même porter un fardeau de cotisation plus élevé que si les modifications de 1997 n'avaient pas eu lieu[8].

Les résultats du tableau 2, lesquels montrent que les femmes sont désavantagées par rapport aux hommes par les modifications apportées aux cotisations du RPC en 1997, sont attribuables à deux facteurs sous-jacents :

- l'effet régressif des modifications apportées aux cotisations au RPC, comme le montre le tableau 3;
- l'écart entre les revenus annuels des femmes et des hommes.

L'écart entre les revenus annuels des femmes et des hommes se rétrécit lentement avec le temps[9]. Mais les femmes gagnent quand même moins que les hommes en moyenne. La cotisante moyenne au RPC a gagné 26 263 $ en 1999, dernière année pour laquelle des statistiques sont disponibles. Le cotisant moyen a gagné 37 709 $. Par conséquent, les femmes, qui ont un revenu moyen moindre, sont désormais touchées plus durement que les hommes par les augmentations régressives des cotisations au RPC.

Dans la projection à long terme, les actuaires du RPC supposent que l'écart entre le revenu des hommes et celui des femmes continuera à diminuer graduellement. Mais, selon l'hypothèse actuarielle, l'écart ne sera quand même pas éliminé entièrement à la fin du présent siècle. En conséquence, les futures générations de femmes économiseront moins que les hommes par suite des modifications régressives apportées aux cotisations en 1997.

Pourquoi les modifications apportées aux cotisations sont-elles régressives?

L'effet régressif des modifications apportées aux cotisations au RPC peut être attribué à la décision de désindexer l'EBA. Dorénavant, l'EBA demeurera fixée à la valeur de 1997, soit 3 500 $. En vertu de la règle antérieure régissant le RPC, l'EBA devait être égale à 10 % du plafond des cotisations à verser à l'égard du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP) et le montant ainsi obtenu devait être arrondi aux 100 $ les plus près. Le MGAP est censé correspondre à peu près au revenu moyen des travailleuses et travailleurs à plein temps toute l'année. Il augmente automatiquement chaque année au fur et à mesure de la croissance annuelle du revenu moyen. Par conséquent, en vertu de la formule antérieure, utilisée jusqu'à 1997, l'EBA augmentait aussi chaque année en même temps que le revenu moyen.

Le tableau 4 indique les niveaux d'EBA qu'on aurait projetés si la règle antérieure relative au RPC était demeurée en vigueur.

Étant donné que le revenu augmente avec le temps, l'EBA — gelée à 3 500 $ — diminuera en pourcentage du MGAP, lequel correspond au revenu d'une année complète de travail à plein temps. En 2030, l'EBA sera tombée à 4 % du revenu moyen tiré d'une année complète de travail à plein temps, ce qui représente une baisse de 10 % par rapport à 1997.

Tableau 4 : Croissance projetée de l'EBA en vertu des règles antérieures du RPC

Année civile	EBA projetée en $
1997	3 500
2001	3 800
2002	3 900
2005	4 200
2010	4 900
2015	5 600
2030	8 700

Nota : Les projections de l'EBA effectuées selon les règles antérieures à 1997 sont fondées sur les projections du MGAP et sur l'hypothèse d'une croissance annuelle de 1 % du revenu réel et de 2 % de l'inflation annuelle des prix.

Source : Calculs de l'auteur.

La désindexation de l'EBA élargira l'assiette fiscale du RPC d'une façon continue avec le temps. Cet élargissement de l'assiette fiscale du RPC se produit au bas de l'échelle de rémunération. En conséquence, les augmentations de cotisation durant les quelques 20 années suivant les modifications de 1997 seront plus considérables pour les femmes et

les autres groupes de personnes dont le revenu annuel est inférieur à la moyenne. En outre, les économies de cotisations qui apparaîtront à long terme seront moindres pour les femmes et les autres groupes de personnes ayant un revenu relativement faible[10].

3. RÉDUCTIONS DE LA CROISSANCE DE L'EMPLOI ATTRIBUABLES AUX AUGMENTATIONS DES COTISATIONS

Au tableau 2, nous voyons les répercussions qu'ont sur les femmes et les hommes les modifications apportées aux cotisations au RPC. Au tableau 3, nous voyons l'effet régressif de ces modifications à mesure que nous montons dans l'échelle de rémunération annuelle. Les estimations des tableaux 2 et 3 s'appliquent à la fois aux cotisations au RPC des employées et employés et des employeuses et employeurs. En 2001, toutes les employées et tous les employés âgés de 18 ans ou plus perdent 4,3 % de leur revenu annuel brut se situant entre 3 500 $ et 38 300 $ sous forme de retenues à la source versées au RPC. Les employeuses et employeurs doivent verser des cotisations égales aux retenues à la source des employées et des employés. En vertu des règles antérieures à 1997, les employées et employés et les employeuses et employeurs auraient chacun versé au RPC, en 2001, 3,425 % du revenu des particuliers se situant entre 3 800 $ et 38 300 $. Ainsi, les augmentations en pourcentage des cotisations au RPC figurant aux tableaux 2 et 3 sont les mêmes tant pour la part des employées et employés que pour celle des employeuses et employeurs.

L'incidence économique des modifications apportées aux cotisations au RPC dépend de la façon dont les charges sociales sont partagées en dernier ressort entre les employées et employés, d'une part, et les employeuses et employeurs, d'autre part. La responsabilité légale des cotisations au RPC est partagée également entre les premiers et les seconds. Mais l'incidence économique ultime de ces modifications aux cotisations sur les employées et employés et les employeuses et employeurs peut différer de la responsabilité légale de 50 % chacun dans les cas suivants :

- si les travailleuses et travailleurs peuvent transférer le fardeau de leurs charges sociales aux employeuses et employeurs sous la forme d'une augmentation de la rémunération ou des avantages sociaux;
- si les entreprises peuvent transférer le fardeau de leurs charges sociales aux employées et employés sous la forme d'une réduction de la rémunération ou des avantages sociaux.

Incidences à court terme vs incidences à long terme des augmentations des cotisations des employeuses et employeurs

Il existe, dans les études économiques de l'incidence de l'impôt, un consensus selon lequel la part des charges sociales imposée aux employées et aux employés est supportée par ceux-ci[11]. On s'entend moins sur l'incidence de la part des charges sociales imposée aux employeuses et aux employeurs. L'opinion unanime est qu'il existe une différence entre l'incidence à court terme et celle à long terme des charges sociales des employeuses et employeurs. À court terme, les contrats de travail et les traitements et salaires ne sont pas complètement souples. Par conséquent, l'incidence immédiate de charges sociales plus élevées pour les employeuses et employeurs consiste dans des coûts de main-d'oeuvre plus considérables, une demande de main-d'oeuvre moindre et des emplois moins nombreux. Les

estimations de la période de rajustement durant laquelle les augmentations des charges sociales des employeuses et employeurs peuvent limiter l'emploi vont de une à cinq années. À long terme, une part plus considérable des charges sociales des employeuses et employeurs finit par être supportée par les employées et employés sous la forme d'une croissance plus lente des traitements et des salaires négociés et des avantages sociaux payés par les employeuses et employeurs[12].

En vertu de l'accord de 1997 concernant le RPC, les cotisations du barème antérieur augmentent considérablement tous les ans jusqu'en 2003. En annonçant ce calendrier des augmentations en 1997, les gouvernements ont fait tout leur possible pour donner aux employeuses et employeurs et aux employées et employés le temps de prévoir des augmentations des cotisations au RPC dans les négociations salariales. Cependant, les augmentations pour la période allant de 1997 à 2003 sont très fortes. Il se peut que les cotisations en croissance rapide des employeuses et employeurs au RPC ne soient pas incorporées dans la structure de rémunération rapidement et sans heurt.

Les cotisations croissantes au RPC limiteront vraisemblablement la croissance de l'emploi. Dans un rapport rédigé pour l'Institut C.D. Howe, le professeur Peter Dungan (1998), de l'Institute for Policy Analysis de l'Université de Toronto, a estimé les répercussions des augmentations des cotisations au RPC. Selon celui-ci, en raison des cotisations au RPC plus élevées, l'emploi total en 2001 serait inférieur de 125 000 à 139 000 emplois à ce qu'il aurait été autrement. L'incidence du RPC sur la croissance de l'emploi atteindra son sommet de 193 000 à 250 000 emplois en 2003[13].

Quelles sont les personnes qui perdront leur emploi?

L'incidence du RPC sur la croissance de l'emploi peut se diviser en deux composantes :

- une réduction de la croissance de l'emploi en raison des cotisations plus élevées des employées et employés, lesquelles réduisent la croissance de la demande de biens et de services des consommatrices et consommateurs canadiens[14];
- une réduction de la demande d'engagement et de maintien en poste de travailleuses et travailleurs en raison des cotisations plus élevées des employeuses et employeurs, lesquelles augmentent les coûts de main-d'oeuvre que ces dernières et ces derniers doivent assumer, du moins à court terme et à moyen terme.

On ne connaît pas l'incidence sur l'emploi selon le sexe des changements causés par le RPC dans la croissance de la demande des consommatrices et consommateurs. Il n'y a pas eu beaucoup de recherches canadiennes sur la façon dont les changements dans la demande globale influent sur l'emploi des femmes et des hommes. Dans ce cas particulier, il faudrait qu'une ou un macroéconomiste rattache les augmentations régressives des cotisations des employées et employés au RPC indiquées au tableau 3 à leur incidence sur la composition de la demande des consommatrices et consommateurs et sur la croissance de l'emploi dans les secteurs touchés par la demande réduite. Jusqu'à ce qu'on effectue une telle étude macroéconomique, il n'existe aucun motif de croire que les femmes ou les hommes

subissent une part disproportionnée des réductions de la croissance de l'emploi causées par les cotisations plus élevées des employées et des employés au RPC.

Cependant, il existe des motifs de croire que les femmes subissent une part disproportionnée des réductions de la croissance de l'emploi résultant des cotisations plus élevées des employeuses et employeurs au RPC. Comme je l'ai montré au tableau 2, les cotisations des employeuses et employeurs pour le compte des femmes en 2003 seront supérieures de 38,5 % à ce qu'elles auraient été en vertu des règles antérieures à 1997. Leurs cotisations pour le compte des hommes seront supérieures de 37,8 %. Comme je l'ai montré au tableau 3, les plus fortes augmentations en pourcentage des cotisations des employeuses et employeurs au RPC se produiront à l'égard des travailleuses et travailleurs ayant un faible revenu annuel. Les femmes gagnent moins que les hommes en moyenne et elles sont surreprésentées dans la moitié inférieure de l'échelle de rémunération annuelle, où les augmentations des cotisations des employeurs au RPC sont les plus fortes. En d'autres termes, l'incidence à court ou à moyen terme des augmentations des cotisations des employeuses et employeurs au RPC sur les coûts de main-d'oeuvre sera plus forte en moyenne dans le cas des travailleuses que dans celui des travailleurs. Il faut présumer que les femmes subiront une part disproportionnée des réductions de la croissance de l'emploi causées par la part des employeuses et employeurs des augmentations des cotisations au RPC.

Les répercussions sur les femmes et les hommes indiquées au tableau 2 peuvent aussi être ventilées selon le groupe d'âge. Au tableau 5, les augmentations des cotisations par rapport aux règles antérieures à 1997 sont indiquées selon le sexe et le groupe d'âge pour 2001, 2003, 2018 et 2030.

La cause sous-jacente du fait que les jeunes travailleuses et travailleurs âgés de 18 à 24 ans sont touchés particulièrement durement par les modifications apportées aux cotisations au RPC est la même que celle du fait que les femmes sont touchées plus durement que les hommes. En raison de la désindexation de l'EBA, les augmentations des cotisations des employées et des employés et des employeuses et employeurs culminent chez les personnes ayant un revenu annuel relativement faible. Les jeunes travailleuses et travailleurs âgés de 18 à 24 ans ont un revenu annuel beaucoup plus faible en moyenne que les travailleuses et travailleurs âgés de 25 ans ou plus. Comme je l'indique aux tableaux 6 et 7 :

- l'écart entre le revenu des travailleuses et travailleurs plus jeunes et celui des travailleuses et travailleurs plus âgés est encore plus considérable que l'écart entre le revenu des femmes et celui des hommes;
- l'écart entre le revenu des femmes et celui des hommes est présent même dans le cas des jeunes travailleuses et travailleurs âgés de 18 à 24 ans, de sorte que les jeunes femmes ont un revenu moyen plus faible que celui de n'importe quel autre groupe d'âge ou de personnes des deux sexes.

Tableau 5 : Répercussions des modifications de 1997 sur les cotisations au RPC, selon le sexe et le groupe d'âge

	2001 %	2003 %	2018 %	2030 %
Cotisantes au RPC				
Âgées de 18 à 24 ans	31,0	42,9	10,7	-4,1
Âgées de 25 ans ou plus	27,9	38,2	-1,2	-17,6
De tous âges	28,1	38,5	-0,5	-16,8
Cotisants au RPC				
Âgés de 18 à 24 ans	29,8	41,1	6,6	-8,3
Âgés de 25 ans ou plus	27,4	37,5	-2,7	-19,1
De tous âges	27,6	37,8	-2,1	-18,4
Cotisantes et cotisants au RPC				
Âgés de 18 à 24 ans	30,2	41,8	8,3	-6,5
Âgés de 25 ans ou plus	27,6	37,8	-2,1	-18,5
De tous âges	27,8	38,1	-1,5	-17,8

Nota : L'année 2018 figure au tableau 5 comme étant la première année où les femmes et les hommes âgés de 25 ans ou plus feront des économies de cotisations en raison des modifications de 1997. Les économies annuelles des jeunes hommes âgés de 18 à 24 ans n'apparaîtront pas avant 2022 et celles des jeunes femmes, pas avant 2025.

Source : Calculs de l'auteur fondés sur les résultats d'une simulation du RPC fournis par le BAC.

Tableau 6 : Revenu annuel moyen des cotisantes et cotisants au RPC, 1998

Groupes d'âges	Femmes $	Hommes $	Les deux $
De 18 à 24 ans	11 612	14 856	13 344
25 ans ou plus	27 652	40 049	34 437
Tous les âges	25 467	36 775	31 636

Nota : J'ai utilisé les données de 1998 du RPC afin de maintenir la comparabilité avec les données du RRQ présentées à l'annexe A. Les données du RRQ de 1999 concernant le revenu des cotisantes et cotisants ne sont pas encore disponibles.

Source : DRHC (2001a) et calculs de l'auteur concernant le revenu des adultes âgés de 25 ans ou plus.

Les jeunes travailleuses et travailleurs ont en moyenne un revenu annuel plus faible, car la rémunération horaire de ces personnes a tendance à être plus faible jusqu'à ce qu'elles aient acquis de l'expérience de travail et des compétences. En outre, ces personnes préfèrent souvent des horaires souples tels que des périodes de travail à temps partiel et des emplois saisonniers, car elles cherchent à concilier le travail et les études. Les femmes ne sont donc pas le seul groupe de personnes ayant un faible revenu moyen qui subiront une part disproportionnée des réductions de la croissance de l'emploi causées par les augmentations des cotisations des employeuses et employeurs au RPC. Les jeunes âgés de 18 à 24 ans, tant les femmes que les hommes, seront également touchés.

Tableau 7 : Ratios du revenu annuel, selon le sexe et le groupe d'âge, 1998

	Ratio du revenu selon le sexe (femmes/hommes)		
	Jeunes de 18 à 24 ans %	Adultes de 25 ans ou plus %	Tous %
Cotisantes et cotisants au RPC	78	69	69
	Ratio du revenu selon l'âge (jeunes/adultes)		
	Femmes %	Hommes %	Les deux %
Cotisantes et cotisants au RPC	42	37	39

Source : Calculs de l'auteur fondés sur le tableau 6.

La croissance réduite de l'emploi des jeunes femmes et des jeunes hommes est particulièrement malheureuse. Le taux de chômage des jeunes a toujours été de près du double de celui des adultes. En raison de l'incidence régressive des augmentations des cotisations des employeuses et employeurs au RPC, les jeunes femmes et les jeunes hommes âgés de 18 à 24 ans auront moins de possibilités d'emploi au moment où ils essaient de financer leurs études et d'entreprendre leur carrière.

Le revenu annuel des travailleuses et travailleurs qui travaillent à temps partiel ou durant une partie de l'année est semblable à celui des jeunes travailleuses et travailleurs.

Tableau 8 : Revenu annuel moyen, selon le sexe et le type de travailleuse ou de travailleur, 1998

Type de travailleuse ou travailleur	Revenu annuel moyen		
	Femmes	Hommes	Ratio du revenu (femmes/hommes) %
Autre (à temps partiel ou durant une partie de l'année)	11 448 $	15 354 $	75
À plein temps toute l'année	32 553 $	45 070 $	72
Tous les types	21 999 $	34 171 $	64
Ratio du revenu (autre/à plein temps toute l'année)	35 %	34 %	s/o

Nota : Les tableaux 6 et 8 ne sont pas directement comparables, car ils sont tirés de deux sources différentes. Le tableau 8 comprend les travailleuses et travailleurs du Québec, qui ne sont pas inclus dans le tableau 6.

Source : Statistique Canada (2001b); calculs de l'auteur concernant le ratio du revenu.

On ne dispose pas d'une répartition des cotisantes et cotisants au RPC entre les travailleuses et travailleurs à plein temps toute l'année et les autres travailleuses et travailleurs. Il n'est donc pas possible de faire une estimation précise des répercussions des modifications apportées aux cotisations en 1997 sur les travailleuses et travailleurs qui travaillent à temps partiel ou une partie de l'année. Cependant, une indication approximative de ces répercussions est donnée au tableau 9. On peut calculer les augmentations de 1998 des cotisations au RPC au niveau

de revenu moyen dans le cas des travailleuses et travailleurs à plein temps toute l'année et dans celui des autres travailleuses et travailleurs. En outre, on peut extrapoler les augmentations des cotisations en 2001 et en 2003 en supposant que le revenu de l'ensemble des travailleuses et travailleurs s'accroît aux mêmes taux depuis 1998 et continuera de le faire jusqu'en 2003.

Parmi tous les groupes figurant au tableau 9, les femmes qui travaillent à temps partiel ou durant une partie de l'année sont les personnes qui subissent les augmentations les plus fortes des cotisations au RPC. Les femmes sont beaucoup plus susceptibles que les hommes de travailler à temps partiel ou durant une partie de l'année. Les femmes constituaient 56 % de l'ensemble des personnes qui ont travaillé à temps partiel ou durant une partie de l'année en 1998, mais seulement 40 % des personnes qui ont travaillé à plein temps toute l'année. En particulier, les femmes adultes âgées de 25 ans ou plus sont plus susceptibles que les hommes adultes de travailler à temps partiel. Par conséquent, le tableau 9 indique que les femmes de tous âges qui travaillent à temps partiel ou durant une partie de l'année subissent une part disproportionnée des réductions de la croissance de l'emploi causées par les augmentations des cotisations des employeuses et employeurs au RPC.

Tableau 9 : Augmentations estimatives des cotisations au RPC de différents types de travailleuses et travailleurs

	1998 %	2001 %	2003 %
Femmes			
Autres travailleuses (à temps partiel ou durant une partie de l'année)	6,3	30,1	42,4
Travailleuses à plein temps toute l'année	5,3	26,8	36,8
Hommes			
Autres travailleurs (à temps partiel ou durant une partie de l'année)	5,8	28,6	39,8
Travailleurs à plein temps toute l'année	5,2	26,6	36,6

Nota : J'ai effectué les estimations de 1998 en appliquant les nouvelles règles relatives aux cotisations et celles antérieures à 1997 au revenu moyen des différents types de travailleuses et travailleurs indiqués au tableau 8. J'ai effectué les estimations de 2001 en supposant que le revenu moyen de tous les types de travailleuses et travailleurs s'est accru de 1,0 % dans l'ensemble en 1999, de 2,3 % en 2000 et de 1,7 % en 2001. J'ai effectué les estimations de 2003 en supposant que le revenu moyen de tous les types de travailleuses et travailleurs s'accroîtra de 3 % au cours de chacune des années 2002 et 2003 si l'on tient pour acquis un taux d'inflation annuel de 2 % et une croissance du revenu réel de 1 %. Les résultats de 2003 ne seraient pas sensiblement différents si l'on modifiait l'hypothèse concernant la croissance du revenu annuel.

Source : Calculs de l'auteur.

Répercussions sur le travail autonome

Le travail autonome représente une solution de rechange lorsqu'il n'existe pas de possibilités d'emplois conventionnels. Certaines des personnes incapables de trouver des emplois conventionnels peuvent envisager de lancer leur propre petite entreprise. Cependant, les augmentations des cotisations au RPC, lesquelles ont réduit la croissance de l'emploi d'un nombre estimatif de 125 000 à 139 000 emplois en 2001, rendent aussi plus difficile le démarrage de l'entreprise d'une travailleuse ou d'un travailleur autonome.

Les travailleuses et travailleurs autonomes paient à la fois la part des employées et employés et celle de l'employeuse ou employeur des cotisations au RPC. Comme le montre le tableau 10, leur revenu accuse un certain retard par rapport à celui des travailleuses et travailleurs qui reçoivent des traitements ou des salaires conventionnels. Les travailleuses et travailleurs autonomes constituent un autre groupe de personnes ayant un revenu inférieur à la moyenne qui subissent des augmentations des cotisations au RPC supérieures à la moyenne par suite des modifications régressives de 1997.

Tableau 10 : Augmentations estimatives des cotisations au RPC : travailleuses et travailleurs autonomes vs travailleuses et travailleurs salariés

	Revenu moyen, 1998	Modifications aux cotisations au RPC découlant de l'accord de 1997		
		1998	2001	2003
	$	%	%	%
Femmes âgées de 18 à 24 ans				
Travailleuses autonomes	11 025	6,3	30,4	42,8
Travailleuses salariées	11 618	6,2	30,0	42,2
Hommes âgés de 18 à 24 ans				
Travailleurs autonomes	13 319	6,0	29,2	40,9
Travailleurs salariés	14 884	5,8	28,7	40,0
Femmes âgées de 25 ans ou plus				
Travailleuses autonomes	20 041	5,6	27,7	38,4
Travailleuses salariées	28 128	5,3	27,0	37,2
Hommes âgés de 25 ans ou plus				
Travailleurs autonomes	27 859	5,4	27,0	37,2
Travailleurs salariés	41 279	5,2	26,6	36,6

Nota : La méthode de calcul des augmentations des cotisations est la même que celle du tableau 9. Parmi les « travailleuses et travailleurs salariés » se trouvent des cotisantes et cotisants qui déclarent à la fois un revenu tiré d'un travail autonome et un revenu provenant d'un traitement ou d'un salaire.

Sources : DRHC (2001a) pour le revenu moyen; calculs de l'auteur pour les augmentations des cotisations.

Le revenu annuel est particulièrement faible durant les quelques premières années de travail autonome. Par conséquent, durant la phase de démarrage des nouvelles entreprises, un grand nombre de travailleuses et travailleurs autonomes subissent des augmentations des cotisations au RPC encore plus fortes que celles indiquées au tableau 10. Les augmentations des cotisations au RPC réduisent les rentrées de fonds et rendent le passage au travail autonome plus difficile. Les personnes qui subissent les augmentations des cotisations les plus fortes sont les travailleuses autonomes, en particulier les jeunes femmes âgées de 18 à 24 ans, car leur revenu est inférieur à la moyenne. Par conséquent, les augmentations régressives des cotisations au RPC limitent les possibilités d'emplois conventionnels des femmes, des jeunes et des autres travailleuses et travailleurs ayant un revenu inférieur à la moyenne, tout en leur rendant plus difficile le passage au travail autonome, à titre de solution de rechange.

4. RÉPERCUSSIONS SUR LES FEMMES ET LES HOMMES DES RÉDUCTIONS DES PRESTATIONS

Les modifications apportées au RPC en 1997 ont touché les femmes plus durement que les hommes, tant sur le plan des cotisations que sur celui des prestations du régime. Au chapitre 2, les répercussions défavorables sur les cotisations des femmes en comparaison de celles des hommes ont été rattachées à l'effet régressif de la désindexation de l'EBA. Étant donné que les femmes gagnent en moyenne moins que les hommes, la désindexation de l'EBA les touche plus durement que ceux-ci. Le chapitre 4 a pour but d'expliquer pourquoi les femmes perdent un plus grand pourcentage que les hommes des prestations du RPC par suite des modifications de 1997.

Tableau 11 : Répercussions des modifications de 1997 sur les prestations du RPC selon le sexe

Année civile	Modifications des prestations totales payées		
	Femmes	Hommes	Ensemble des dépenses du RPC
	%	%	%
1998	-0,1	-0,1	-0,2
2001	-0,8	-0,7	-0,9
2005	-2,3	-2,0	-2,4
2010	-4,2	-3,8	-4,7
2015	-5,7	-4,9	-5,7
2030	-8,1	-6,3	-7,9
2050	-9,1	-6,6	-8,9
2100	-8,9	-6,5	-8,8

Nota : L'ensemble des dépenses du RPC comprend aussi des frais d'administration, des prestations aux enfants des cotisantes et cotisants qui sont décédés ou qui sont frappés d'une incapacité ainsi que des prestations de décès payables à la succession au décès d'une participante ou d'un participant au RPC. Ces dépenses ne sont pas ventilées selon le sexe. La prestation de décès a été réduite considérablement et immédiatement dans le cas de la plupart des cotisantes et cotisants décédés après l'entrée en vigueur de l'ensemble des modifications au RPC le 1er janvier 1998. Étant donné que les prestations de décès sont payées à la succession, elles ne sont pas ventilées selon le sexe. Ces prestations représentaient moins de 2 % des dépenses totales du RPC en 1997, avant le gel. Mais l'effet de la réduction des prestations de décès se fait sentir beaucoup plus rapidement que celui des réductions des autres prestations du RPC. En conséquence, la réduction en pourcentage des dépenses totales du RPC, dont les prestations de décès, excédera les réductions des prestations payables aux femmes ou aux hommes jusqu'en 2015 ou aux environs de cette année.

Source : Calculs de l'auteur fondés sur les résultats d'une simulation du RPC fournis par le BAC.

Les pertes de prestations en pourcentage selon le sexe sont indiquées pour certaines années au tableau 11. Ces estimations à jour, lesquelles proviennent du modèle fédéral de simulation du RPC, confirment les résultats publiés antérieurement dans le rapport *Répercussions pour les femmes et les hommes* de 1997. Les femmes perdent plus que les hommes. L'écart entre les pertes de prestations des femmes et celles des hommes s'élargira avec le passage de chaque année. Les réductions des prestations prévues en 1997 se produisent graduellement. Avec le passage des années, de moins en moins de bénéficiaires du RPC recevant des prestations en

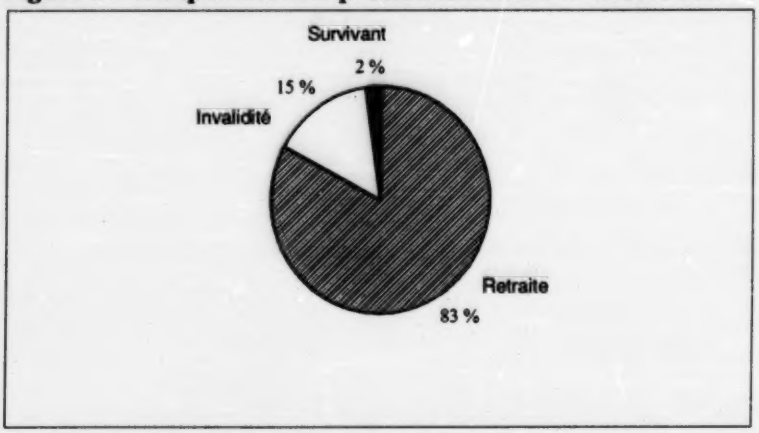
vertu des règles antérieures à 1997 seront encore en vie. En outre, davantage de bénéficiaires recevront des prestations en vertu des règles moins généreuses établies après l'accord de 1997.

Pourquoi les pertes de prestations sont-elles plus considérables pour les femmes que pour les hommes?

De nombreuses personnes croient que le RPC est uniquement un régime de retraite. Il se peut que les jeunes Canadiennes et Canadiens, en particulier, ne soient pas au courant des prestations accessoires payables aux conjoints survivants et aux anciennes cotisantes et aux anciens cotisants qui ont été frappés d'une incapacité avant l'âge normal de la retraite, soit 65 ans.

Pour les hommes, le RPC est, dans une large mesure, un régime de retraite. Peu d'hommes vivent plus longtemps que leur conjointe et touchent une prestation de survivant. En outre, dans les quelques cas où le mari vit plus longtemps que la femme, les prestations de survivant payées à la génération actuelle de veufs âgés sont relativement faibles. Les prestations des conjointes et conjoints survivants âgés de 65 ans ou plus sont fondées sur le relevé des cotisations passées au RPC de la conjointe ou du conjoint décédé. De nombreuses participantes au régime qui font partie de la génération actuelle de femmes âgées ont passé peu de temps au sein de la population active rémunérée après leur mariage. En conséquence, un grand nombre de femmes âgées n'ont pas un relevé de cotisations importantes au RPC à transmettre au mari survivant. Par conséquent, pour les hommes, les prestations de retraite totales du RPC sont près de 40 fois plus considérables que les prestations de survivant totales.

Figure 1 : Composition des prestations du RPC versées aux hommes, 1997

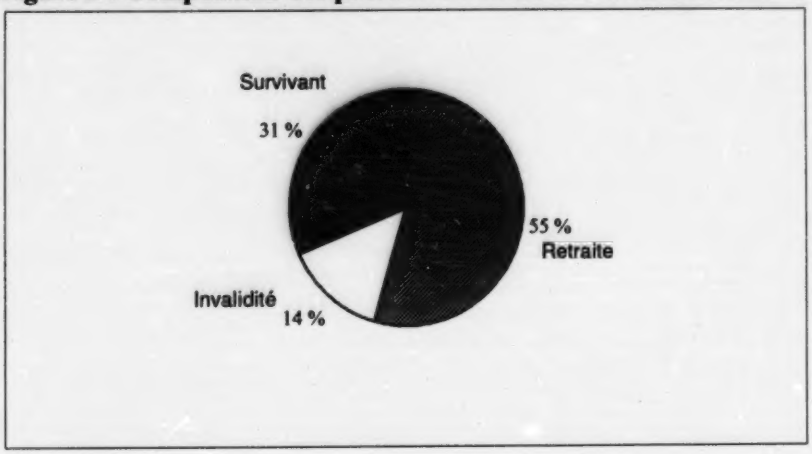


Pour les femmes, la composition des prestations du RPC est très différente. Elles sont beaucoup plus susceptibles de vivre plus longtemps que leur mari et de toucher des prestations de survivant. De nombreuses participantes appartenant à la génération actuelle de femmes âgées n'ont pas fait partie de la population active rémunérée assez longtemps pour accumuler des prestations de retraite importantes pour leur propre compte. Pour un grand nombre de veuves âgées, les prestations de survivant du RPC excèdent leurs propres prestations de retraite.

En conséquence, les prestations de survivant du RPC sont beaucoup plus importantes pour les femmes. Les prestations de retraite totales des femmes excèdent leurs prestations de survivant totales, mais le ratio est de moins de deux à un (2 :1) contre près de quarante à un (40 :1) pour les hommes. Pour les femmes, les prestations de survivant sont deux fois plus importantes que les prestations d'invalidité. En revanche, les prestations d'invalidité payées aux hommes excèdent leurs prestations de survivant selon le ratio de plus de sept à un.

Les pertes de prestations plus considérables des femmes, au tableau 11, peuvent être rattachées directement à leur plus grande part des prestations de survivant du RPC. Malheureusement pour les femmes, parmi les trois principales prestations du RPC, les prestations de survivant sont celles qui diminueront le plus en pourcentage à long terme par suite des modifications de 1997.

Figure 2 : Composition des prestations du RPC versées aux femmes, 1997



Étant donné leur part beaucoup plus considérable des prestations de survivant — celles qui ont été réduites le plus par les modifications de 1997 — les femmes perdront inévitablement plus que les hommes. Considérez la ventilation détaillée des réductions des prestations fournie au tableau 12 pour 2030, année utilisée dans l'étude *Répercussions pour les femmes et les hommes*, comme représentative des répercussions à long terme des modifications de 1997. Pour les femmes, les prestations du RPC diminueront de 8,05 %. Cela se compare à une diminution de 6,29 % pour les hommes. Les pertes totales en pourcentage subies par les femmes et les hommes en 2030 correspondent à la somme du pourcentage des prestations totales que représente chaque type de prestation multiplié par la perte en pourcentage à son égard.

On peut montrer l'interaction qui s'est produite entre les modifications de 1997 et la différence entre les sexes dans la composition des prestations du RPC en effectuant la simulation hypothétique suivante. Au tableau 13, on suppose que les pertes en pourcentage subies par les femmes relativement aux prestations de retraite, d'invalidité et de survivant étaient équivalentes à celles subies par les hommes.

Tableau 12 : Ventilation des pertes de prestations du RPC en 2030 selon le sexe et le type de prestation

Type de prestation du RPC	Femmes			Hommes		
	Part des prestations totales en vertu des règles antérieures à 1997 % (a)	Perte découlant des nouvelles règles % (b)	(a*b)	Part des prestations totales en vertu des règles antérieures à 1997 % (a)	Perte découlant des nouvelles règles % (b)	(a*b)
Retraite	73,63	-5,02	-3,70	86,11	-4,98	-4,29
Invalidité	9,37	-17,79	-1,67	11,52	-14,33	-1,65
Survivant	17,00	-15,83	-2,69	2,37	-14,46	-0,34
Perte totale en % (somme de a*b)			-8,05	Perte en % (somme de a*b)		-6,29

Source : Calculs de l'auteur fondés sur des données fournies par le BAC.

Tableau 13 : Comparaison simulée des pertes de prestations du RPC en 2030 si les pertes de chaque type de prestation subies par les femmes et les hommes étaient équivalentes

Type de prestation du RPC	Femmes			Hommes		
	Part des prestations totales en vertu des règles antérieures à 1997 % (a)	Perte simulée découlant des nouvelles règles = perte réelle des hommes % (b)	% (a*b)	Part des prestations totales en vertu des règles antérieures à 1997 % (a)	Perte réelle découlant des nouvelles règles % (b)	% (a*b)
Retraite	73,63	-4,98	-3,67	86,11	-4,98	-4,29
Invalidité	9,37	-14,33	-1,34	11,52	-14,33	-1,65
Survivant	17,00	-14,46	-2,46	2,37	-14,46	-0,34
Perte totale en % (somme de a*b)			-7,47	Perte en % (somme de a*b)		-6,29

Source : Calculs de l'auteur

Les pertes globales de prestations du RPC subies par les femmes en 2030 excéderaient quand même beaucoup celles subies par les hommes. Les répercussions différentes sur les femmes et les hommes de chaque type de prestation du RPC n'expliquent que 0,58 point de pourcentage — 8,05 % moins 7,47 % — sur l'écart global de 1,76 point de pourcentage entre les pertes de prestations du RPC subies par les femmes et celles subies par les hommes.

Sur ce 0,58 point de pourcentage, 0,33 point est attribuable au fait que les femmes perdent davantage de prestations d'invalidité que les hommes — 1,67 point de pourcentage est attribuable aux prestations d'invalidité du tableau 12 et 1,34 point à celles du tableau 13.

Jusqu'au 31 décembre 1997, les bénéficiaires de prestations d'invalidité devaient avoir travaillé et avoir cotisé au RPC durant deux des trois années précédentes ou durant cinq des dix années antérieures précédant leur invalidité. Le nouveau seuil exige des cotisations au RPC durant quatre des six années précédentes. Les personnes qui entrent dans la population active et en sortent puis sont frappées d'une incapacité sont plus susceptibles de se voir refuser les prestations d'invalidité du RPC par suite de ce changement aux règles. Les femmes, en particulier lorsque leurs enfants sont jeunes, sont plus susceptibles que les hommes de présenter le profil des personnes qui perdront leurs prestations d'invalidité par suite de la modification apportée au seuil d'admissibilité.

Un autre 0,03 point de l'écart est attribuable au fait que les femmes perdent une part un peu plus considérable des prestations de retraite que les hommes. La faible différence entre les femmes et les hommes dans les réductions en pourcentage des prestations de retraite est attribuable à une modification apportée à la méthode de conversion des prestations d'invalidité en pension de retraite lorsque les bénéficiaires atteignent l'âge de 65 ans. Plus l'écart est considérable entre l'âge de 65 ans et l'âge où la prestation d'invalidité a été payée pour la première fois, plus est considérable la réduction des prestations de retraite résultant de ce changement aux règles. Les femmes qui reçoivent des prestations d'invalidité commencent à le faire en moyenne à un âge moins avancé que les hommes et elles sont plus susceptibles que ceux-ci de continuer à toucher ces prestations jusqu'à leur retraite. En conséquence, cette modification influera davantage sur les prestations de retraite des femmes que sur celles des hommes.

Enfin, 0,23 point de pourcentage de l'écart est attribuable à un rajustement de la méthode de calcul des prestations, lequel réduit les paiements faits aux conjointes survivantes plus que ceux faits aux conjoints survivants. Les plafonds des prestations combinées de retraite et de survivant et des prestations combinées d'invalidité et de survivant ont été, en fait, abaissées pour un grand nombre de conjointes et de conjoints survivants par suite de l'accord de 1997 concernant le RPC. Les modifications aux règles concernant le plafond sont plus susceptibles de toucher les conjointes survivantes ayant un relevé de revenu cumulatif plus faible en moyenne que les conjoints survivants[15].

La différence restante au tableau 13, soit 1,18 point de pourcentage — une perte simulée de 7,47 % pour les femmes contre une perte réelle de 6,29 % pour les hommes — est attribuable à l'effet de partage découlant du fait que :

- les prestations de survivant représentent un part beaucoup plus considérable des prestations totales des femmes que de celles des hommes (17 % contre 2 % en 2030 en vertu des règles antérieures à 1997);
- selon la projection, la réduction de 16 % apportée aux prestations de survivant de 2030 par suite des modifications de 1997 excédera de beaucoup la réduction de 6 % du total combiné des prestations de retraite et d'invalidité.

En d'autres termes, les deux tiers de l'écart de 1,76 point de pourcentage entre les pertes de prestations des femmes et celles des hommes en 2030 seront attribuables au fait que les réductions les plus importantes ont été effectuées dans les prestations de conjoint survivant,

soit les prestations du RPC qui sont versées surtout aux femmes. Si l'on tient compte du fait que les conjointes survivantes perdent davantage en moyenne que les conjoints survivants, les réductions apportées aux prestations de survivant représenteront 1,41 point de pourcentage, soit les quatre cinquièmes de l'écart de 1,76 point de pourcentage entre les pertes de prestations du RPC subies par les femmes et celles subies par les hommes en 2030.

Un argument invoqué à l'appui des réductions est le fait que les prestations du RPC font partie d'un régime de revenu de retraite intégré. Le gouvernement fédéral dépense presque autant pour la Sécurité de la vieillesse (SV), le Supplément de revenu garanti (SRG) et les programmes d'allocations que le RPC et le RRQ parallèle dépensent pour leurs programmes. (Voir le tableau d'information du public de DRHC ci-joint, à la fin de l'annexe A.) La SV, le SRG et l'allocation sont tous fondés sur le revenu. Le SRG et les paiements d'allocation diminuent de 50 cents pour chaque dollar de revenu imposable provenant du RPC ou du RRQ et de sources autres que les paiements de SV, de SRG et d'allocation. Les auteurs du rapport *Répercussions pour les femmes et les hommes* (GFPTC 1997 : 10) de 1997 ont mentionné les réductions de prestations du RPC et soutenu que :

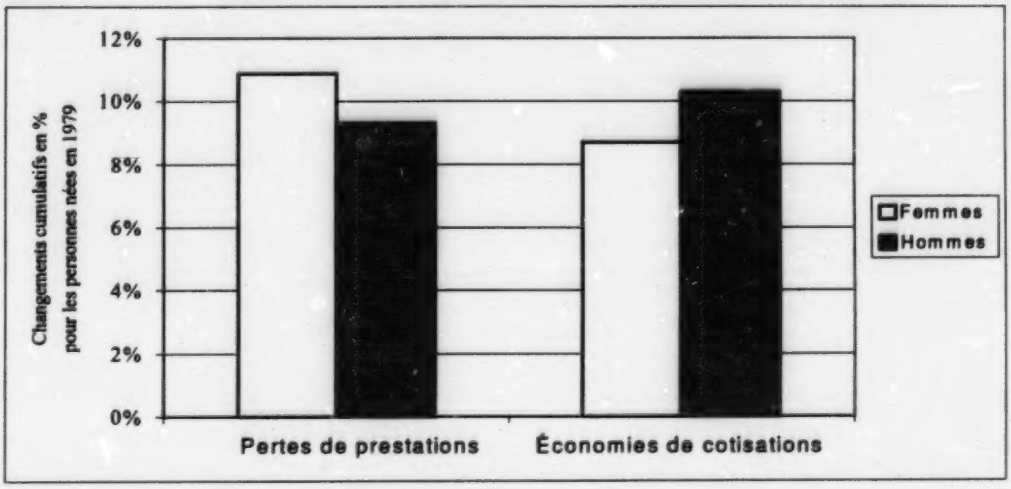
> [...] les femmes, davantage que les hommes, dépendent plus de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti... En conséquence, plus de femmes que d'hommes conserveront presque le même revenu de pension qu'elles reçoivent du système public actuel.

Lorsqu'on lui a demandé, au Sénat, d'expliquer les futures pertes de prestations du RPC des femmes, en particulier des femmes âgées ayant peu de revenus provenant d'autres sources, le ministre des Finances fédéral s'est reporté au plan du budget fédéral de 1996 visant à regrouper la SV, le SRG et le traitement préférentiel accordé aux personnes âgées par l'impôt sur le revenu dans un nouveau programme appelé la Prestation aux aînés. La prestation aurait accru les prestations mensuelles autres que celles du RPC à l'intention des personnes âgées à faible revenu. Les pertes de prestations du RPC auraient été compensées dans une certaine mesure par les gains provenant de la Prestation aux aînés. Cependant, Ottawa a été forcé d'abandonner le plan en 1998 à la suite de l'opposition des groupes de personnes âgées et de l'industrie des fonds de retraite à des taux de réduction des prestations plus élevées pour les personnes âgées à revenu moyen. Par conséquent, le contexte général des autres programmes gouvernementaux à l'intention des personnes âgées à faible revenu n'est plus aussi rassurant qu'il l'était en 1997. Pour les veuves qui perdent leur mari après 1997 et subissent les réductions des prestations du RPC les plus fortes, la promesse de prestations plus élevées aux personnes âgées est chose du passé.

5. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN 1997 ÉTAIENT-ELLES ÉQUITABLES?

Les auteurs de l'étude *Répercussions pour les femmes et les hommes* de 1997 ont fait tout leur possible pour en situer les résultats dans un contexte favorable. Ils ont reconnu que les modifications apportées au RPC en 1997 désavantageraient les femmes par rapport aux hommes, à la fois sur le plan des cotisations et sur celui des prestations du régime.

Figure 3 : Répercussions à long terme des modifications apportées au RPC en 1997



Mais ils ont souligné qu'en moyenne, les femmes étaient gagnantes au départ par rapport aux hommes en vertu des règles du RPC antérieures à 1997. Les modifications de 1997 réduiraient l'avantage accordé par le RPC aux femmes, mais elles laisseraient quand même celles-ci gagnantes dans l'ensemble du RPC par rapport aux hommes. Les modifications de 1997 seraient donc un faible prix à payer pour refinancer le RPC et préserver un programme qui profite particulièrement aux femmes.

Cependant, l'avantage qu'accorde aux femmes par rapport aux hommes le ratio des prestations aux cotisations du RPC est largement attribuable au fait que celles-ci vivent en moyenne plus longtemps. En conséquence, les femmes reçoivent des prestations de retraite pour de plus longues périodes que les hommes et elles sont plus susceptibles de toucher des prestations de conjoint survivant.

En d'autres termes, les femmes reçoivent la majeure partie de l'avantage que leur accorde le RPC à la fin de leur vie, lorsqu'elles sont veuves. Mais même avec cet avantage provenant du RPC, 48,5 % des femmes âgées de 65 ans ou plus et vivant seules en 1999 avaient un revenu inférieur au seuil de faible revenu avant impôt de Statistique Canada[16]. Le taux de faible revenu des femmes âgées vivant seules a toujours été plus élevé que celui de la plupart des autres groupes de la population.

Les modifications apportées au RPC en 1997 devraient être jugées dans le contexte le plus large possible, à savoir la capacité des femmes de gagner un revenu dans l'économie canadienne. Le taux élevé de faible revenu pour les femmes âgées vivant seules, malgré les avantages que leur accorde le RPC, traduit les désavantages qui sont le lot de la génération actuelle de femmes âgées. Vu leur plus faible participation à la population active rémunérée, leur plus faible revenu et leur plus faible protection que les hommes par des régimes de retraite professionnels et des régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER), les femmes âgées touchent un revenu de retraite plus faible accumulé pour leur propre compte au moyen de ces régimes. Les prestations de survivant du RPC constituent un supplément de revenu essentiel pour les femmes âgées qui ont des revenus limités provenant d'autres sources.

Certains de ces écarts entre les femmes et les hommes se sont rétrécis et pourraient bien continuer de le faire. Mais selon les hypothèses actuarielles de la prévision à long terme du RPC, il subsistera un écart entre le revenu annuel des femmes et celui des hommes durant tout le présent siècle. Étant donné ce contexte général de désavantages économiques pour les femmes, était-il équitable de concevoir des modifications au RPC qui désavantageraient celles-ci par rapport aux hommes, tant sur le plan des cotisations que sur celui des prestations du régime? La réponse doit être que les gouvernements n'ont pas respecté leur engagement selon lequel les modifications qu'ils apporteraient au RPC seraient « équitables entre les hommes et les femmes ».

6. INCIDENCES STRATÉGIQUES SUR LES FUTURS EXAMENS DU RPC

Possibilités de changement

Les gouvernements ont reconnu, dans le rapport *Répercussions pour les femmes et les hommes* de 1997, que les modifications apportées aux cotisations et aux prestations désavantageraient les femmes par rapport aux hommes. La question des répercussions défavorables sur les femmes a été soulevée au cours d'un débat public après l'annonce, en février 1997, des modifications apportées au RPC. Cependant, la réponse fournie dans l'étude *Répercussions pour les femmes et les hommes* a vaincu toutes les résistances. Les gouvernements ont soutenu que les modifications étaient nécessaires pour préserver le RPC, lequel profiterait quand même aux femmes dans l'ensemble, même si leur avantage par rapport aux hommes était légèrement réduit[17].

Aux termes de la loi instituant le RPC, une projection actuarielle à jour doit désormais être publiée tous les trois ans. Un nouveau rapport actuariel a été publié en décembre 2001. Les gouvernements fédéral et provinciaux étudieront les perspectives du RPC durant 2002. Les modifications à ce régime seraient adoptées en 2003 et elles entreraient en vigueur le 1er janvier 2004.

Cependant, il se pourrait que le prochain examen fédéral-provincial du RPC soit un exercice discret semblable au dernier examen, qui s'est terminé en décembre 1999. À l'époque, les ministres des Finances fédéral et provinciaux ont simplement publié un communiqué de presse dans lequel ils assuraient à la population canadienne que tout allait bien dans le RPC après les modifications de 1997.

Il est possible que le dernier examen du RPC s'achemine vers une conclusion semblable. Lors de la publication du dernier rapport actuariel en décembre 2001, Finances Canada a intitulé son communiqué de presse « Le régime de pensions du Canada est sur une assise financière solide, selon l'actuaire en chef ». On y citait la déclaration suivante du ministre des Finances, Paul Martin : « Ce rapport confirme que les mesures prises conjointement par le gouvernement fédéral et les administrations provinciales en 1998 pour assurer la viabilité à long terme du RPC ont porté fruit. »

Dans ce contexte, la question suivante se pose : Peut-on promouvoir un programme du RPC axé sur l'égalité des sexes avec un espoir de succès réaliste? En fait, il existe certaines possibilités de promouvoir un tel programme. Des modifications d'orientation immédiates ne sont peut-être pas possibles, mais les activités menées durant le cycle actuel d'examen du RPC pourraient porter des fruits au cours des examens futurs. Les groupes qui s'intéressent à l'égalité des sexes devraient poursuivre une stratégie à deux volets, à savoir un volet à court terme et un volet à long terme.

Amélioration du processus d'examen du RPC

Le premier volet devrait viser à faire une meilleure place à l'égalité des sexes dans le processus d'examen fédéral-provincial du RPC. En octobre 1996, les ministres fédéral et provinciaux des Finances ont affirmé que « les solutions apportées aux problèmes du RPC doivent être équitables… entre les hommes et les femmes » (GFPTC 1996). Mais, comme le montrent le présent document et le rapport *Répercussions pour les femmes et les hommes* de 1997, les femmes ont été touchées plus durement que les hommes par les modifications apportées aux cotisations et aux prestations. Il s'est révélé que les gouvernements définissaient l'équité comme signifiant seulement que les modifications permettraient quand même aux femmes de bénéficier d'un avantage par rapport aux hommes dans le ratio des prestations du RPC aux cotisations, même si cet avantage était réduit.

Le processus d'examen du RPC de 1996-1997 était biaisé. Le rapport *Répercussions pour les femmes et les hommes* a été publié après la conclusion de l'entente entre les gouvernements sur des modifications particulières. Étant donné que cette entente fédérale-provinciale était déjà en vigueur, les groupes qui s'intéressent à l'égalité des sexes avaient peu de chances de persuader les gouvernements de réexaminer un aspect ou l'autre du programme du RPC.

En 1995, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il « prévoyait l'instauration de l'analyse comparative entre les sexes à l'échelle de l'administration fédérale dans le cadre de l'élaboration de politiques, de programmes et de mesures législatives » (Condition féminine Canada 2001). Pour ce qui est des modifications au RPC, le gouvernement fédéral a respecté son engagement en participant à la rédaction du rapport *Répercussions pour les femmes et les hommes* de 1997. Cependant, un rapport publié beaucoup plus tôt, au cours du processus d'examen du RPC, aurait peut-être eu un plus grand impact. On aurait dû publier un rapport immédiatement après avoir établi les options de refinancement dans le document intitulé *Document d'information pour les consultations sur le Régime de pensions du Canada* (GFPTC 1996). Les groupes et les particuliers qui s'intéressent à l'égalité des sexes auraient alors disposé d'une meilleure information pour discuter des options au cours des consultations publiques qui ont commencé en avril de cette année-là. En fait, les groupes de femmes ont critiqué l'absence d'une analyse comparative entre les sexes concernant les options présentées dans le *Document d'information.* Le Secrétariat fédéral-provincial-territorial pour les consultations sur le Régime de pensions du Canada (SFPTC 1996) a inscrit ces commentaires dans le document de juin 1996 intitulé *Rapport concernant les consultations sur le Régime de pensions du Canada.*

Il y a donc matière à amélioration du processus de 1996-1997. Dans les futurs examens fédéraux-provinciaux du RPC, les options concernant les modifications à apporter au RPC devraient être accompagnées d'un rapport sur les répercussions sur les femmes et les hommes qui serait publié avant les consultations publiques.

Si les gouvernements ne font rien d'autre après le prochain examen du RPC, ils pourraient quand même prendre une importante mesure pour respecter leur engagement vis-à-vis de l'égalité des sexes. Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient faire une déclaration

reconnaissant l'importance de publier une étude des répercussions sur les femmes et les hommes avant les consultations publiques si l'on envisageait des modifications au RPC dans cet examen ou dans les suivants. Une approche encore meilleure consisterait pour les gouvernements à s'entendre pour modifier la loi instituant le RPC de manière qu'on ne puisse pas à l'avenir apporter de modifications aux prestations ou aux cotisations sans qu'aient eu lieu des consultations publiques et qu'un rapport concernant les répercussions sur les femmes et les hommes ait été publié avant ces consultations.

Amélioration de la politique concernant le RPC

En vertu des nouvelles règles régissant le RPC, l'actuaire en chef estime, dans chaque rapport, le taux de cotisation qui permettra de maintenir un ratio du fonds aux dépenses « généralement constant » au cours des 60 années suivantes. Par exemple, dans le *Rapport actuariel (16e) sur le Régime de pensions du Canada* (BAC 1997), l'actuaire en chef d'alors a estimé que, si les modifications de 1997 étaient apportées, il faudrait fixer un taux de 9,9 % à partir de 2003 pour maintenir un ratio du fonds aux dépenses « généralement constant ». Les gouvernements ont donc convenu de fixer le taux de cotisation à 9,9 % à partir de 2003.

Dans le *Rapport actuariel (18e) sur le Régime de pensions du Canada*, l'actuaire en chef a estimé qu'un taux de 9,8 % à partir de 2003 serait suffisant pour maintenir un ratio du fonds aux dépenses « généralement constant ». La projection a montré que le taux prévu de 9,9 % aura pour effet une hausse du ratio du fonds aux dépenses durant la majeure partie de la période de prévisions allant jusqu'à 2075. Cependant, il n'existe aucune disposition pour rendre obligatoire une réduction automatique des cotisations lorsque l'actuaire en chef déclare que le taux de cotisation prévu engendrera un ratio du fonds aux dépenses « généralement croissant ». Cette omission est à l'opposé de la disposition automatique en vertu de laquelle on augmente le taux de cotisation lorsqu'un ratio « généralement à la baisse » est prévu.

Malgré la projection actuarielle favorable, il se peut que le prochain examen du RPC ne soit pas suivi d'une réduction des cotisations prévues à long terme. Une telle politique devrait vraisemblablement être coordonnée avec le régime parallèle que constitue le RRQ. La projection actuarielle du RRQ ne montre pas autant de latitude pour réduire les cotisations à ce régime à long terme (voir l'annexe A).

Néanmoins, les groupes qui s'intéressent à l'égalité des sexes devraient demander à l'actuaire en chef du RPC de présenter un rapport sur l'augmentation de l'EBA à titre de solution de rechange à la réduction du taux de cotisation à 9,8 %. Le biais du processus de projection actuarielle consiste à l'heure actuelle à ne présenter un rapport que sur les taux de cotisation de rechange. Une demande d'estimation de la hausse de l'EBA qui serait nécessaire pour la faire correspondre à un taux de cotisation de 9,9 % et à un ratio du fonds aux dépenses « généralement constant » aurait au moins le mérite de soumettre l'option de l'EBA à la discussion[18].

Les gouvernements doivent examiner le RPC tous les trois ans. Les futurs rapports actuariels pourraient les convaincre que les perspectives à long terme, tant celles du RPC que celles du RRQ, se sont améliorées suffisamment pour permettre une réduction des cotisations[19]. Si ce jour-là arrive et lorsqu'il arrivera, les groupes intéressés à l'égalité des sexes devraient mobiliser leurs membres pour faire augmenter l'EBA et réparer en partie le préjudice causé aux femmes par les modifications apportées au RPC en 1997. On pourrait former une vaste coalition en faveur de l'augmentation de l'EBA en travaillant avec les groupes qui représentent les jeunes, les travailleuses et travailleurs à temps partiel, les travailleuses et travailleurs autonomes et les autres personnes qui ont un revenu inférieur à la moyenne. Si l'on proposait dès maintenant une augmentation de l'EBA à titre de solution de rechange au scénario du taux de cotisation de 9,8 %, cela aiderait à préparer le terrain.

Conclusion

La politique du RPC est déterminée par une structure institutionnelle complexe. L'examen triennal fédéral-provincial de ce régime commence par la publication d'une projection actuarielle à jour. En vertu du mode de révision du RPC, aucun changement d'orientation ne peut se produire à moins qu'on ne forme une coalition fédérale-provinciale comprenant Ottawa et sept provinces représentant les deux tiers de la population.

L'analyse comparative entre les sexes n'a pas eu une place bien en vue dans les examens fédéraux-provinciaux du RPC. Les gouvernements ont reconnu l'égalité des sexes en tant que but au cours des pourparlers qui ont abouti à l'accord de février 1997 sur le RPC. Cependant, la publication du rapport *Répercussions pour les femmes et les hommes* (GFPTC 1997) après que les gouvernements s'étaient déjà entendus sur les modifications à apporter au RPC laisse supposer que l'analyse comparative entre les sexes a fait l'objet d'une réflexion après coup.

Si les gouvernements s'engageaient à publier un rapport sur les répercussions de la politique future sur les femmes et les hommes avant de discuter des options futures en matière de RPC, cela améliorerait la structure institutionnelle qui régit la politique du RPC. En outre, les groupes qui s'intéressent à l'égalité des sexes devraient jouer un rôle plus actif dans l'examen actuariel. Étant donné l'importance de l'EBA pour les femmes et les autres groupes de personnes ayant un revenu annuel relativement faible, on devrait demander à l'actuaire en chef de présenter un rapport sur la possibilité d'augmenter cette exemption chaque fois que la projection à long terme montre qu'il serait peut-être possible de réduire les cotisations.

ANNEXE A : LE RÉGIME DE RENTES DU QUÉBEC

Parallélisme entre le RPC et le RRQ

Le RPC couvre les Canadiennes et Canadiens partout, sauf au Québec. Le RRQ couvre les résidantes et les résidants du Québec. Depuis leur création simultanée, le 1er janvier 1966, le RPC et le RRQ ont maintenu des structures de prestations et de cotisations généralement parallèles.

Ce parallélisme général entre la structure du RPC et celle du RRQ facilite la transférabilité des pensions dans le cas des travailleuses et travailleurs qui vont et viennent entre le Québec et le reste du Canada. Depuis 1966, une entente de transférabilité entre le RPC et le RRQ fait en sorte que les travailleuses et travailleurs qui déménagent hors du Québec voient leurs crédits du RRQ transférés d'office au RPC et que les travailleuses et travailleurs qui déménagent au Québec voient leurs crédits du RPC transférés d'office au RRQ. L'entente de transférabilité s'applique même si les deux régimes n'ont pas des structures identiques. La transférabilité est facilitée par le fait que les structures des cotisations et des prestations de retraite sont presque identiques. Les prestations de retraite représentent environ les deux tiers des dépenses en prestations totales, tant du RPC que du RRQ.

Les principales différences entre le RPC et le RRQ se sont présentées dans les prestations pour enfants (celles des enfants de participantes et de participants qui sont décédés ou qui sont frappés d'une incapacité) et dans les prestations de conjoint survivant. Les prestations pour enfants sont plus élevées dans le RPC, tandis que les prestations de conjoint survivant des personnes âgées de moins de 65 ans sont plus élevées dans le RRQ. En vertu des règles du RPC en vigueur de 1987 à 1997, les prestations de survivant des personnes âgées de 65 ans ou plus étaient plus généreuses que les prestations du RRQ. Les nouvelles règles du RPC rapprochent les prestations de survivant des personnes âgées de 65 ans ou plus de celles du RRQ — bien que les premières ne soient pas encore tout à fait identiques aux secondes.

J'ai joint à la fin de la présente annexe un tableau d'information du public que DRHC rend accessible dans son site Web, à l'adresse http://www.hrdc-drhc.gc.ca/isp/studies/trends/infocard_f.shtml. Comme le montre clairement le tableau de DRHC, la plupart des éléments du RPC et du RRQ sont identiques.

Modifications au RRQ vs modifications au RPC

Un grand nombre, mais pas la totalité, des modifications au RPC qui sont entrées en vigueur le 1er janvier 1998 ont été apportées le même jour au RRQ.

Les modifications aux prestations n'ont pas été tout à fait aussi étendues dans le RRQ que dans le RPC. Les règles régissant les paiements du RRQ n'ont pas changé dans le cas des conjointes et conjoints survivants. Les règles régissant l'admissibilité aux prestations d'invalidité du RRQ n'ont pas changé non plus. Les prestations accordées aux bénéficiaires

des prestations d'invalidité du RRQ lorsque ces personnes atteignent l'âge de la retraite ont été réduites, mais selon une méthode différente de celle adoptée par le RPC à la même date.

Pour ce qui est des cotisations, le RRQ et le RPC ont adopté le même barème et ont porté le taux à 9,9 % à partir de 2003; en outre, l'EBA a été gelée au niveau de 1997, soit 3 500 $ dans les deux régimes.

Cependant, on a apporté une modification aux règles régissant les cotisations au RRQ, mais pas à celles régissant les cotisations au RPC. Avant le 1er janvier 1998, les participantes et les participants au RPC et au RRQ cessaient de verser des cotisations lorsque ces personnes commençaient à recevoir des prestations de retraite ou atteignaient l'âge de 70 ans.

Les règles régissant les cotisations au RRQ ont été modifiées le 1er janvier 1998 de sorte que les bénéficiaires de prestations de retraite et les personnes âgées de plus de 70 ans qui n'ont pas demandé de prestations de retraite doivent continuer à verser des cotisations si leur revenu annuel excède l'EBA de 3 500 $. Dans ce cas, les pensions de retraite du RRQ sont rajustées à la hausse si les cotisations supplémentaires sont prises en considération dans la méthode de calcul des prestations de manière à accroître celles-ci.

Au lieu d'introduire des explications de ces différences entre le RPC et le RRQ et de leurs incidences dans le corps du présent document, j'ai traité les questions concernant le RRQ à un seul endroit, dans la présente annexe. Dans le reste de cette annexe, l'analyse des répercussions sur les femmes et les hommes des modifications apportés au RRQ est présentée dans le même ordre que l'analyse des modifications au RPC effectuée dans le corps du présent document.

Ratios des prestations cumulatives aux cotisations au RRQ selon le sexe

On ne dispose pas d'estimation des prestations cumulatives du RRQ et des cotisations à celui-ci. Le gouvernement du Québec n'a pas publié de version RRQ du rapport fédéral-provincial-territorial de 1997 intitulé *Répercussions pour les femmes et les hommes des changements apportés au Régime de pensions du Canada* (GFPTC 1997). Cependant, une version RRQ des résultats du RPC présentés au tableau 1, dans le corps du présent document, montrerait vraisemblablement que les femmes du Québec bénéficient d'un avantage semblable par rapport aux hommes lorsque l'on compare les prestations cumulatives aux cotisations.

Les principaux éléments des structures du RPC et du RRQ ont toujours été identiques. Le seul facteur le plus important donnant lieu à un ratio des prestations du RPC aux cotisations plus élevé pour les femmes — la longévité — s'applique aussi au Québec. En fait, selon les dernières estimations de l'espérance de vie de Statistique Canada, l'avantage que la longévité accorde aux femmes par rapport aux hommes est un peu plus élevé au Québec que dans le reste du Canada.

Tableau A1 : Espérance de vie à la naissance, 1998

	Québec Années	Canada (y compris le Québec) Années
Femmes	81,3	81,5
Hommes	75,3	76,1
Années supplémentaires pour les femmes	6,0	5,4

Source : Statistique Canada (2000).

On ne sait pas clairement si les modifications apportées au RRQ en 1997 ont réduit l'avantage dans le ratio des prestations cumulatives aux cotisations dont les femmes bénéficient par rapport aux hommes. Comme je l'explique plus amplement dans la présente annexe, la projection indique que les économies à long terme de cotisations au RRQ seront plus considérables pour les hommes que pour les femmes. La projection indique aussi que les modifications apportées en 1997 aux cotisations au RPC et au RRQ auront à long terme des répercussions semblables sur les femmes et sur les hommes. Cependant, toujours selon la projection, les réductions à long terme des prestations du RRQ seront plus considérables pour les hommes que pour les femmes. En revanche, la projection montre que les réductions des prestations du RPC seront plus considérables pour les femmes que pour les hommes. Étant donné que les hommes économisent plus que les femmes pour ce qui est des cotisations, mais perdent aussi plus que celles-ci pour ce qui est des prestations, on ne sait pas clairement si une version RRQ du tableau 1 concernant le RPC, lequel est présenté dans le texte principal, montrerait que les modifications apportées au RRQ en 1997 réduisent l'avantage dont les femmes bénéficient par rapport aux hommes dans le ratio des prestations aux cotisations. Si les modifications apportées au RRQ en 1997 avaient pour effet un changement global au détriment des femmes, ce changement serait beaucoup moins important que les modifications au RPC illustrées au tableau 1.

Répercussions des modifications de 1997 sur les cotisations au RRQ selon le sexe

Le RRQ a fourni des estimations des cotisations annuelles versées par les femmes et les hommes en vertu des nouvelles règles et des règles antérieures à 1997. Les répercussions sur les femmes et les hommes des modifications apportées aux cotisations en 1997 sont indiquées au tableau A2, le tableau du RRQ qui est semblable au tableau 2, lequel montre les résultats du RPC dans le corps du texte.

Tableau A2 : Répercussions des modifications de 1997 sur les cotisations au RRQ selon le sexe

Année civile	Modifications aux cotisations totales		
	Femmes %	Hommes %	Les deux %
1998	0,9	1,6	1,4
2001	15,3	15,8	15,6
2003	26,2	26,3	26,3
2005	19,6	19,5	19,6
2010	6,5	5,9	6,2
2013	0,5	-0,4	0,0
2014	-1,4	-2,4	-2,0
2015	-3,3	-4,3	-3,9
2030	-13,0	-14,4	-13,8
2050	-10,4	-12,3	-11,5

Nota : Les simulations des cotisations versées au RRQ en vertu des nouvelles règles de ce régime et des règles antérieures à 1997 ont été fondées sur les hypothèses actuarielles utilisées dans l'*Analyse actuarielle du régime de rentes du Québec au 31 décembre 1997* (RRQ 1999). L'*Analyse actuarielle du régime de rentes du Québec au 31 décembre 2000* (RRQ 2001) n'était pas disponible lorsque les simulations du présent document ont été effectuées. Les cotisations versées en vertu des règles antérieures à 1997 étaient fondées sur les taux de cotisation prévus au barème pour jusqu'en 2050 et projetés dans l'*Analyse actuarielle du RRQ au 31 décembre 1994* (RRQ 1995). Dans le présent tableau, les résultats de 2013 et de 2014 correspondent aux premières années où la projection indique que les femmes et les hommes bénéficieront des économies annuelles de cotisations au RRQ découlant des modifications de 1997. Ce « seuil de rentabilité » n'est pas atteint avant 2017 et 2018 dans les simulations du RPC présentées au tableau 2 dans le corps du texte. Les simulations du RRQ ne vont pas au-delà de 2050. Les simulations du RPC présentées au tableau 2 vont jusqu'à 2100.

Source : Calculs de l'auteur fondés sur les résultats d'une simulation du RRQ fournis par le Service de l'évaluation de la Régie des rentes du Québec. Je suis responsable de toute erreur de présentation ou d'interprétation des données provenant de la simulation du RPC qui se serait produite dans la présente annexe.

Répercussions sur les femmes et les hommes des modifications apportées aux cotisations en 1997 : RRQ vs RPC

Une comparaison des résultats du RRQ du tableau A2 aux résultats du RPC du tableau 2 montre ce qui suit.

- Les répercussions à court terme sur les femmes et sur les hommes des modifications apportées aux cotisations sont différentes dans les deux régimes. Dans le RPC, la projection indique que les femmes subiront des augmentations de cotisation plus élevées que celles des hommes durant toute la période de transition allant jusqu'à 2017 dont on a besoin pour refinancer le régime. Dans le RRQ, la projection indique que les hommes subiront des augmentations de cotisation plus élevées que celles des femmes jusqu'en 2004. De 2005 à 2013, la projection indique que les femmes subiront de plus fortes augmentations que les hommes. À partir de 2014, toujours selon la projection, tant les femmes que les hommes paieront moins au RRQ que les montants qui auraient été exigés si les modifications de 1997 n'avaient pas eu lieu.

- Les répercussions sur les femmes et les hommes des modifications apportées aux cotisations sont semblables à long terme dans le RRQ et le RPC. La projection indique que les économies de cotisations seront plus considérables pour les hommes que pour les femmes.

- L'ampleur des modifications projetées aux cotisations est beaucoup moindre dans le RRQ que dans le RPC. Par exemple, la projection indique que les cotisations totales au RPC en 2001 seront presque de 28 % de plus que ce qu'elles auraient été s'il n'y avait pas eu les modifications de 1997. La projection indique aussi que les cotisations totales au RRQ en 2001 n'atteindront pas 16 % de plus. En 2030, toujours selon la projection, les cotisations totales au RPC seront presque de 18 % de moins que ce qu'elles auraient été s'il n'y avait pas eu les modifications de 1997. Enfin, la projection indique que les cotisations totales au RRQ en 2030 ne tomberont pas à 14 % de moins.

À première vue, la différence à court terme entre les répercussions sur les femmes et les hommes des modifications apportées aux cotisations au RPC et au RRQ est étonnante. Dans les deux régimes, le taux de cotisation augmente plus rapidement qu'il n'avait été prévu antérieurement dans les barèmes, pour atteindre en 2003 un taux permanent de 9,9 %, lequel s'appliquera aussi aux années ultérieures. En pourcentage, les modifications apportées aux taux de cotisation touchent également l'ensemble des cotisantes et cotisants.

Dans les deux régimes, l'EBA a été gelée au niveau de 1997, soit 3, 500 $. Le gel de l'EBA touche plus durement les personnes ayant un faible revenu. L'effet régressif de la désindexation de l'EBA[20] désavantage les femmes tant au Québec que dans le reste du Canada. L'écart entre le revenu des femmes et celui des hommes est à peu près le même au Québec que dans les neuf provinces et les trois territoires où le RPC est en vigueur.

Tableau A3 : Écart entre le revenu des femmes et celui des hommes, Québec et reste du Canada, 1998

	Revenu annuel	
	Cotisantes et cotisants au RRQ	Cotisantes et cotisants au RPC
Femmes	23 563 $	25 467 $
Hommes	34 890 $	36 775 $
Ratio du revenu des femmes à celui des hommes	68 %	69 %

Sources : RRQ (2001b); DRHC (2001a).

Cependant, les modifications aux règles régissant les cotisations applicables aux bénéficiaires de prestations de retraite qui ont un revenu annuel excédant l'EBA sont entrées en vigueur le 1er janvier 1998 dans le RRQ, mais pas dans le RPC. Il s'agit là de la seule modification aux règles qui ne touche que les cotisations au RRQ.

De 1998 à 2004, les augmentations des cotisations au RRQ découlant des modifications annoncées en 1997 seront plus considérables pour les hommes que pour les femmes. En pourcentage, les augmentations des taux de cotisation au RRQ touchent les femmes et les

hommes également. Le gel de l'EBA touche la femme moyenne qui verse des cotisations au RRQ plus durement que le cotisant moyen. En conséquence, selon la projection, les hommes paieront une plus large part des cotisations au RRQ supplémentaires exigées des bénéficiaires de prestations de retraite ayant un revenu supérieur à l'EBA.

L'incidence du gel de l'EBA sur les cotisations totales s'accroît avec chaque année qui passe. Celle des cotisations exigées des bénéficiaires de prestations de retraite qui gagnent un revenu supérieur à l'EBA s'atténue et disparaît après plusieurs années. En conséquence, à partir de 2005, les femmes sont désavantagées par rapport aux hommes par les modifications apportées aux cotisations au RRQ.

L'ampleur des augmentations des cotisations au RRQ, tant pour les femmes que pour les hommes, est moindre au tableau A2 que celle des augmentations des cotisations au RPC indiquées au tableau 2. Les taux de cotisation hypothétiques, qui auraient pu s'appliquer après 1997 si l'on n'avait pas annoncé des modifications cette année-là, n'étaient pas les mêmes pour les deux régimes. Comme le montre le tableau A4, les taux hypothétiques énoncés dans l'*Analyse actuarielle du Régime de rentes du Québec au 31 décembre 1994* (RRQ 1995) se sont élevés beaucoup plus rapidement de 1998 à 2016 que ceux prévus dans la loi antérieure à 1997 instituant le RPC. Le taux de cotisation au RRQ devait culminer à 13 % en 2023 et demeurer à ce niveau par la suite. En revanche, les actuaires du RPC ont supposé que le taux de cotisation à ce régime après 2016 correspondrait au taux de répartition nécessaire pour financer les dépenses chaque année.

Tableau A4 : Barèmes des taux de cotisation antérieurs à 1997 vs barème actuel

Année civile	Barèmes antérieurs à 1997		Barème actuel du RPC et du RRQ
	RPC %	RRQ %	%
1998	6,1	6,4	6,4
2001	6,85	7,6	8,6
2003	7,35	8,1	9,9
2005	7,85	8,6	9,9
2010	8,9	9,85	9,9
2015	9,9	11,1	9,9
2030	13,54	13,0	9,9
2050	13,95	13,0	9,9

Source : Simulations du RPC fournies par le BAC. Simulations du RRQ fournies par le Service de l'évaluation de la Régie des rentes du Québec.

Étant donné qu'il était déjà prévu dans les barèmes que les taux de cotisation au RRQ augmenteraient plus rapidement que les taux de cotisation au RPC, les répercussions à court terme des augmentations conjointes des taux de cotisation au RPC et au RRQ annoncées en 1997 ont été plus fortes pour les cotisantes et cotisants au RPC que pour les cotisantes et cotisants au RRQ. Mais à long terme, le taux projeté de cotisation au RPC devait excéder le taux de cotisation au RRQ, lequel, selon la projection, devait atteindre son sommet à 13 %.

En conséquence, le plan visant à plafonner le taux à 9,9 % à partir de 2003 a pour effet des réductions plus considérables à long terme pour les cotisantes et cotisants au RPC.

Répercussions sur les emplois des augmentations des cotisations des employeuses et employeurs au RRQ

Les répercussions à court terme des augmentations des cotisations au RRQ sur le marché du travail du Québec seront semblables à celles des augmentations des cotisations au RPC dans le reste du Canada. L'estimation du professeur Dungan (1998), citée dans le corps du présent document, selon laquelle les augmentations des cotisations au RPC réduiront la croissance de l'emploi à l'échelle nationale de 125 000 à 139 000 emplois en 2001 et de 193 000 à 250 000 emplois en 2003 tient compte des répercussions des augmentations des cotisations au RRQ sur les emplois au Québec.

Les augmentations des cotisations des employeuses et employeurs au RPC et au RRQ sont les plus fortes dans le cas des travailleurs ayant un revenu inférieur à la moyenne. Comme dans les neuf provinces où le RPC est en vigueur, les travailleuses et travailleurs du Québec ayant un revenu inférieur à la moyenne subiront une part disproportionnée des réductions de la croissance de l'emploi causées par les augmentations des cotisations des employeuses et employeurs. Les groupes de personnes ayant un revenu inférieur à la moyenne sont les mêmes au Québec que dans le reste du Canada : les femmes, les jeunes âgés de 18 à 24 ans et les travailleuses et travailleurs qui ne travaillent qu'à temps partiel ou durant une partie de l'année.

Les tableaux A5, A6 et A7 présentent des estimations relatives aux cotisantes et aux cotisants au RRQ selon le groupe d'âge. Ces tableaux correspondent aux tableaux 5, 6 et 7 présentés dans le corps du texte et concernant les cotisantes et cotisants au RPC selon le groupe d'âge.

Les données concernant les travailleuses et travailleurs qui travaillent à temps partiel ou durant une partie de l'année ne sont pas mises à la disposition du public. Les données à l'échelle nationales figurant au tableau 8 comprennent les travailleuses et travailleurs du Québec. Les écarts de revenu lié au sexe et à l'âge sont semblables pour les cotisantes et cotisants au RRQ et au RPC. L'écart entre le revenu provenant d'une année complète de travail à plein temps et celui provenant d'un travail à temps partiel ou durant une partie de l'année est vraisemblablement semblable au Québec et dans les neuf provinces où le RPC est en vigueur. Si tel est le cas, la désindexation de l'EBA aura le même effet au Québec que dans le reste du Canada. Les travailleuses et travailleurs qui travaillent à temps partiel ou durant une partie de l'année, lesquels gagnent généralement moins chaque année que les personnes qui travaillent à plein temps toute l'année, subiront des augmentations des cotisations au RRQ plus considérables.

Tableau A5 : Répercussion des modifications de 1997 sur les cotisations au RRQ selon le sexe et le groupe d'âge

	2001 %	2003 %	2014 %	2030 %
Cotisantes au RRQ				
Âgées de 18 à 24 ans	17,4	31,1	9,3	4,1
Âgées de 25 ans ou plus	15,2	26,0	-1,9	-13,8
De tous âges	15,3	26,2	-1,4	-13,0
Cotisants au RRQ				
Âgés de 18 à 24 ans	16,6	29,3	6,1	-0,1
Âgés de 25 ans ou plus	15,7	26,1	-2,8	-15,1
De tous âges	15,8	26,3	-2,4	-14,4
Cotisantes et cotisants				
Âgés de 18 à 24 ans	16,9	30,0	7,4	1,8
Âgés de 25 ans ou plus	15,5	26,1	-2,4	-14,6
De tous âges	15,6	26,3	-2,0	-13,8

Source : Calculs de l'auteur fondés sur les résultats d'une simulation fournis par le Service de l'évaluation de la Régie des rentes du Québec. Le tableau présente les résultats de 2014, car il s'agit de la première année où, selon la projection, les cotisations totales au RRQ de l'ensemble des travailleuses et travailleurs seront moindres qu'elles ne l'auraient été en vertu des règles antérieures.

Tableau A6 : Revenu moyen selon l'âge et le sexe, RRQ, 1998

	Groupes d'âge des cotisantes et cotisants au RRQ		
	Jeunes de 18 à 24 ans $	Adultes de 25 ans ou plus $	Tous $
Femmes	11 114	25 541	23 563
Hommes	13 465	38 091	34 890
Les deux	12 389	32 558	29 872

Source : RRQ (2001b) et calculs de l'auteur concernant les revenus des adultes âgés de 25 ans ou plus.

Un groupe de travailleuses et travailleurs du Québec sera particulièrement touché par le seul changement apporté aux cotisations au RRQ, mais non pas à celles au RPC. Les bénéficiaires de pensions de retraite du RRQ dont le revenu excède l'EBA de 3 500 $ versent désormais des cotisations à ce régime. Leurs employeuses et leurs employeurs doivent aussi verser des cotisations au RRQ pour leur compte. Avant le 1er janvier 1998, les bénéficiaires de prestations de retraite étaient exemptés aussi bien des cotisations des employées et des employés au RRQ que de celles des employeuses et employeurs. L'exemption antérieure des cotisations des employeuses et employeurs au RRQ donnait aux bénéficiaires de pensions de retraite un avantage sur le marché du travail. Il se pourrait que les bénéficiaires de pensions de retraite du RRQ soient maintenant moins employables qu'ils ne l'étaient en vertu des règles antérieures.

Tableau A7 : Ratios du revenu annuel moyen, RRQ et RPC, 1998

	Ratios de sexe (femmes/hommes)		
	Jeunes de 18 à 24 ans %	**Adultes de 25 ans ou plus %**	**Tous %**
Cotisantes et cotisants au RRQ	83	66	68
Cotisantes et cotisants au RPC	77	68	69
	Ratios d'âge (jeunes/adultes)		
	Femmes %	**Hommes %**	**Les deux %**
Cotisantes et cotisants au RRQ	44	35	38
Cotisantes et cotisants au RPC	42	37	39

Source : Calculs de l'auteur fondés sur les tableaux A5 et A6.

Tous les bénéficiaires de pensions de retraite sont âgés de 60 ans ou plus. Les bénéficiaires de pensions de retraite, femmes et hommes, dont le revenu excède l'EBA ont perdu l'exemption des cotisations au RRQ, qui leur donnait auparavant un avantage sur le marché du travail. Cependant, les résultats de la simulation du RRQ indiquent que davantage d'hommes que de femmes qui sont bénéficiaires de pensions de retraite devraient avoir un revenu excédant l'EBA de 3 500 $ et verser des cotisations au RRQ. Les nouvelles règles qui exigent que les employeuses et employeurs cotisent au RRQ devraient dissuader certaines de ces personnes de faire des offres d'emploi aux bénéficiaires de pensions de retraite. Si la majorité des bénéficiaires de pensions de retraite intéressés à travailler sont des hommes, la majorité de ces bénéficiaires qui ne pourront pas le faire à cause des répercussions défavorables des cotisations des employeuses et employeurs au RRQ seront aussi des hommes.

Répercussions des augmentations des cotisations sur les travailleuses et travailleurs autonomes

Comme dans le reste du Canada, les augmentations régressives des cotisations seront élevées dans le cas des travailleuses et travailleurs autonomes québécois, un autre groupe de personnes ayant un revenu inférieur à la moyenne. Tant au Québec que dans le reste du Canada, le revenu tiré d'un travail autonome est particulièrement faible et les augmentations de cotisation sont nécessairement plus élevées dans le cas des femmes et des jeunes âgés de 18 à 24 ans, comme le montre le tableau A8.

Tableau A8 : Augmentations estimatives des cotisations au RRQ, travailleuses et travailleurs autonomes et travailleuses et travailleurs salariés

	Revenu moyen, 1998	Modifications des cotisations au RRQ découlant de l'accord de 1997		
	$	1998 %	2001 %	2003 %
Femmes âgées de 18 à 24 ans				
Travailleuses autonomes	10 562	1,3	17,8	30,1
Travailleuses salariées	11 119	1,2	17,5	29,5
Hommes âgés de 18 à 24 ans				
Travailleurs autonomes	12 253	1,1	16,9	28,6
Travailleurs salariés	13 478	0,9	16,4	27,8
Femmes âgées de 25 ans ou plus				
Travailleuses autonomes	20 555	0,6	15,1	25,5
Travailleuses salariées	25 838	0,4	14,6	24,7
Hommes âgés de 25 ans ou plus				
Travailleurs autonomes	33 172	0,3	14,3	24,1
Travailleurs salariés	38 507	0,3	14,1	23,9

Nota : Le revenu moyen des travailleuses et travailleurs du Québec a été projeté jusqu'en 2001 à l'aide des mêmes chiffres de croissance du revenu à l'échelle nationale qui ont servi à projeter le revenu moyen des travailleuses et travailleurs du reste du Canada au tableau 10. Le revenu moyen a été projeté jusqu'en 2003 à partir de l'hypothèse d'une croissance du revenu de 3 % pour 2002 et 2003, comme au tableau 10.

Sources : RRQ (2001b) et calculs de l'auteur. Voir la note du tableau 10.

Réductions des prestations du RRQ

Le tableau A9 présente les répercussions des modifications de 1997 sur les prestations du RRQ des femmes et des hommes pour la période allant de 1998 à 2050.

Il existe deux importantes différences entre les résultats montrant les répercussions des modifications au RRQ sur les femmes et les hommes, au tableau A9, et ceux montrant les répercussions des modifications au RPC sur les femmes et les hommes, au tableau 11. Tout d'abord, selon la projection, les hommes perdront davantage de prestations du RRQ à long terme que les femmes par suite des modifications de 1997. En revanche, la projection indique que les femmes perdront davantage de prestations du RPC que les hommes. En second lieu, la projection du RRQ présentée au tableau A9 montre que les modifications apportées en 1997 engendreront jusqu'en 2003 une légère augmentation du total combiné des prestations de retraite, d'invalidité et de survivant payées aux femmes et aux hommes. Pour ce qui est du RPC, selon la projection, les prestations des femmes et des hommes sont censées avoir été réduites dès l'entrée en vigueur des modifications en 1998.

Pour illustrer les répercussions à long terme sur les femmes et les hommes des modifications apportées en 1997 aux prestations du RRQ, je présente, au tableau A10, la version RRQ du tableau 12 concernant les prestations du RPC.

Dans le cas du RPC, les fortes réductions des prestations de conjoint survivant des personnes qui perdent leur partenaire après 1997 représentent la majeure partie de l'écart, désavantageux

pour les femmes, entre les réductions des prestations du RPC versées aux femmes et les réductions de celles versées aux hommes. Selon la projection, les prestations de survivant du RPC seront en 2030 d'environ 16 % de moins qu'elles ne l'auraient été en vertu des règles antérieures à 1997. Les réductions des prestations de survivant désavantagent les femmes, lesquelles constituent l'immense majorité des personnes recevant ces prestations.

Tableau A9 : Répercussions des modifications de 1997 sur les prestations du RRQ selon le sexe

Année civile	Modifications des prestations totales payées		
	Femmes %	Hommes %	Ensemble des dépenses du RRQ %
1998	0,004	0,01	-0,1
2001	0,03	0,06	-0,1
2005	-0,1	-0,2	-0,5
2010	-0,6	-1,1	-1,4
2015	-1,2	-2,2	-2,4
2030	-3,2	-4,9	-5,2
2050	-3,8	-5,2	-6,1

Nota : Les prestations payées aux femmes et aux hommes comprennent les prestations de retraite, d'invalidité et de conjoint survivant. L'ensemble des dépenses du RRQ comprend aussi les remboursements à l'aide sociale, les prestations pour les enfants des cotisantes et cotisants qui sont décédés ou sont frappés d'une incapacité ainsi que les prestations de décès payables aux successions lorsque des participantes et des participants au RRQ décèdent. La prestation de décès a été réduite pour la plupart des cotisantes et cotisants décédés dans le cadre de l'ensemble des modifications au RRQ mises en vigueur le 1er janvier 1998. La prestation de décès maximale a été gelée à 2 500 $ pour 1998 et les années ultérieures. Les prestations de décès représentaient moins de 2 % des dépenses totales du RRQ en 1997, avant le gel. Mais la réduction de la prestation de décès est si considérable que, parmi les dépenses totales du RRQ, celles relatives aux prestations de décès devraient, selon la projection, être réduites davantage que celles relatives aux prestations de retraite, d'invalidité et de conjoint survivant payables aux femmes et aux hommes.

Source : Calculs de l'auteur fondés sur les résultats d'une simulation du RRQ fournis par le Service de l'évaluation de la Régie des rentes du Québec.

Tableau A10 : Ventilation des pertes de prestations du RRQ en 2030 selon le sexe et le type de prestation

Type de prestation du RRQ	Femmes			Hommes		
	Part des prestations totales en vertu des règles antérieures à 1997 % (a)	Perte découlant des nouvelles règles % (b)	% (a*b)	Part des prestations totales en vertu des règles antérieures à 1997 % (a)	Perte découlant des nouvelles règles % (b)	% (a*b)
Retraite	74,25	-4,07	-3,02	90,13	-5,80	-5,23
Invalidité	4,14	4,44	0,18	6,63	4,92	0,33
Survivant	21,61	-1,76	-0,38	3,24	-0,94	-0,03
Perte en % totale (somme de a*b)			-3,22	Perte en % (somme de a*b)		-4,93

Source : Calculs de l'auteur fondés sur les résultats d'une simulation du RRQ fournis par le Service de l'évaluation de la Régie des rentes du Québec.

Dans le cas du RRQ, les faibles réductions des prestations de survivant indiquées au tableau sont un résultat indirect d'une modification apportée à la méthode de calcul des prestations de retraite du RPC et du RRQ. Les prestations d'invalidité et de survivant sont calculées en pourcentage de la prestation de retraite du conjoint décédé. Après 1997, les prestations de retraite seront fondées sur la moyenne de cinq années du MGAP avant l'événement qui a donné lieu à une prestation plutôt que sur la moyenne antérieure de trois années. Les prestations de retraite qui sont entrées en vigueur après 1997 ont donc été réduites, tout comme les prestations d'invalidité et de survivant.

Un résultat indirect de la modification apportée à la méthode de calcul des prestations de retraite est le fait que certains bénéficiaires de prestations d'invalidité du RRQ recevront des prestations moindres. Cependant, cette incidence sur les prestations d'invalidité totales sera plus que compensée par un afflux de nouvelles et nouveaux bénéficiaires admissibles aux prestations d'invalidité.

Le gel de l'EBA au niveau de 1997, soit 3 500 $, aura pour effet indirect de permettre à un plus grand nombre de personnes d'être admissibles aux prestations d'invalidité. Le seuil d'admissibilité du RRQ pour les prestations d'invalidité n'a pas été touché par l'ensemble des réformes de 1997. Le seuil continue de correspondre à un relevé des cotisations versées au RRQ durant deux des trois dernières années, cinq des dix dernières années ou au moins la moitié de la période qui s'est écoulée depuis que la cotisante ou le cotisant a atteint l'âge de 18 ans. Dans le RPC, le seuil d'admissibilité a été haussé et il correspond désormais aux cotisations versées durant quatre des six années précédant la demande de prestations d'invalidité. Étant donné que l'EBA est gelée à 3 500 $, les personnes qui ont un revenu annuel se situant entre 3 500 $ et le niveau que l'EBA aurait atteint en vertu de la méthode antérieure devront verser des cotisations au RPC ou au RRQ et gagneront l'admissibilité aux prestations d'invalidité.

Dans le cas du RPC, les prestations d'invalidité totales devraient, selon la projection, être inférieures de plus de 15 % en 2030 à ce qu'elles auraient été en vertu des règles antérieures à 1997. Les répercussions négatives du seuil d'admissibilité plus strict l'emporteront sur les répercussions positives du gel de l'EBA, lequel rend admissibles davantage de cotisantes et de cotisants et de bénéficiaires éventuels de prestations d'invalidité. Dans le cas du RRQ, le seuil d'admissibilité n'a pas changé et l'EBA aura pour effet de générer une augmentation nette des prestations d'invalidité.

Dans le cas du RRQ, la projection indique que les modifications apportées en 1997 devraient réduire les prestations davantage pour les hommes que pour les femmes, en grande partie parce que les prestations de retraite devraient diminuer davantage pour les hommes que pour les femmes. Le passage d'une moyenne de trois années du GMAP à une moyenne de cinq années dans le calcul de la prestation de retraite réduira toutes les prestations de retraite qui commencent à être versées après 1997. Cependant, la réduction aura des répercussions égales sur toutes les personnes qui prennent leur retraite au cours d'une année donnée. La perte plus considérable de prestations de retraite du RRQ pour les hommes est attribuable aux modifications apportées au calcul des prestations de retraite des anciens bénéficiaires de prestations d'invalidité.

Pour ce qui est du RRQ, lorsque les bénéficiaires de prestations d'invalidité atteignent l'âge de 65 ans, ces personnes reçoivent une prestation de retraite calculée comme si elles avaient reçu une prestation de retraite anticipée lorsqu'elles ont commencé à recevoir les prestations d'invalidité. Les bénéficiaires de prestations d'invalidité qui ont commencé à recevoir des prestations avant le seuil de la retraite anticipée, soit l'âge de 60 ans, recevront à l'âge de 65 ans une prestation de retraite calculée comme si elles avaient commencé à recevoir leur prestation de retraite à l'âge de 60 ans. Jusqu'en 1997, les bénéficiaires de prestations d'invalidité du RPC ou du RRQ recevaient à l'âge de 65 ans une prestation de retraite non réduite fondée sur le relevé de leur rémunération jusqu'à la date de leur invalidité.

La modification apportée au RRQ a une plus grande répercussion sur les prestations de retraite des hommes parce que l'incidence globale de l'invalidité est plus grande chez les hommes que chez les femmes. Dans le RPC, on a adopté une méthode différente afin de réduire les prestations de retraite payables lorsque les bénéficiaires de prestations d'invalidité atteignent l'âge de 65 ans. En vertu de l'approche adoptée par le RPC, les pensions de retraite sont fondées sur le MGAP à la date où les bénéficiaires ont commencé à recevoir leurs prestations d'invalidité. Une formule d'indexation permet de rajuster le calcul du MGAP de façon à tenir compte de l'inflation des prix entre l'âge où a commencé le versement des prestations d'invalidité et l'âge de 65 ans. La formule ne tient pas compte de la croissance réelle de la rémunération. L'approche du RPC a de plus grandes répercussions sur les pensions de retraite payables aux femmes bénéficiaires de prestations d'invalidité que sur celles payables aux hommes bénéficiaires de telles prestations, car les femmes sont plus nombreuses à être frappées d'une incapacité à un âge moins avancé.

Processus d'examen du RRQ

La loi instituant le RRQ contient une disposition qui exige un examen officiel fédéral-provincial au plus tard le 1er janvier 2004 et tous les trois ans par la suite. En vertu de la loi instituant le RRQ, une évaluation actuarielle doit être publiée tous les trois ans et des consultations publiques doivent avoir lieu tous les six ans. Dans le prochain cycle d'examen, lequel doit se terminer au plus tard le 1er janvier 2004, les consultations du RRQ coïncideront avec l'examen du RPC.

Tous les gouvernements ont intérêt à maintenir le parallélisme entre le RPC et le RRQ, surtout en ce qui concerne les cotisations. En pratique, l'analyse actuarielle du RRQ et le rapport actuariel du RPC sont pris en considération ensemble. Une possibilité réaliste de réduire les cotisations en augmentant l'EBA ne se présentera que lorsque les projections actuarielles des deux régimes indiqueront qu'il est possible de réduire les cotisations.

Les groupes qui désirent promouvoir une augmentation de l'EBA pour des motifs d'égalité entre les sexes devront convaincre le gouvernement du Québec. Ce dernier contrôle la politique du RRQ et vote aussi sur les modifications à apporter au RPC, tout comme les autres provinces. Le vote du Québec relatif au RPC reconnaît l'intérêt que cette province a à maintenir la transférabilité et le parallélisme généraux entre le RPC et le RRQ. Le vote du Québec relatif au RPC est important, car sa population représente 24 % de la population totale des 10 provinces. Les modifications au RPC exigent l'approbation du gouvernement fédéral et d'au moins sept provinces dont la population combinée équivaut au moins aux deux tiers de la population totale des 10 provinces. Le Québec et la Colombie-Britannique (13 % de la population) ou le Québec et l'Alberta (10 %) ont ensemble une population assez nombreuse pour bloquer une modification au RPC. Même si le gouvernement fédéral et toutes les autres provinces s'entendaient pour augmenter l'EBA dans le RPC, ils pourraient hésiter à le faire si le Québec s'inquiétait parce que les perspectives actuarielles du RRQ ne permettaient pas une réduction à long terme des cotisations.

Une comparaison des dernières projections du RPC et du RRQ avec le taux de cotisation prévu de 9,9 % indique qu'il n'existe pas une aussi grande latitude dans les perspectives à long terme du RRQ pour apporter une réduction aux cotisations de ce régime.

Tableau A11 : Ratios projetés des fonds du RPC et du RRQ aux dépenses

Année civile	RPC	RRQ
2001	2,2	2,6
2005	3,2	3,2
2010	4,2	3,9
2020	5,2	4,5
2030	5,3	4,2
2040	5,4	3,7
2050	5,6	3,1

Sources : BAC (2001 : tableau 12); RRQ (2001a : tableau 7).

Par conséquent, la nécessité de maintenir le parallélisme entre le RPC et le RRQ fait obstacle à l'orientation générale de l'EBA proposée dans le présent document. Il se peut qu'un créneau réaliste permettant d'augmenter l'EBA ne s'ouvre pas tant que le rapport actuariel du RPC et l'analyse actuarielle du RRQ n'auront pas montré autant de latitude à long terme pour réduire les cotisations.

Néanmoins, la même orientation générale pourrait être adoptée, tant pour le RPC que pour le RRQ. Le gouvernement du Québec a publié un document de travail intitulé *Pour vous et vos enfants : garantir l'avenir du Régime de rentes du Québec* (RRQ 1996) avant les consultations publiques qui ont abouti aux modifications de 1997 du RRQ. Dans ce document de travail, on n'a pas effectué d'analyse des répercussions sur les femmes et les hommes des options concernant le RRQ. Si le gouvernement du Québec s'engageait à effectuer une analyse comparative entre les sexes de toutes les futures options concernant le RRQ, cela constituerait un pas en avant.

Augmentation de l'EBA vs augmentation des prestations de survivant

La solution de rechange à l'augmentation de l'EBA est l'amélioration des prestations de survivant. Mais les perspectives d'amélioration des prestations de survivant ne sont pas prometteuses pour deux raisons.

Tout d'abord, la plupart des modifications apportées au RPC et au RRQ ont été coordonnées. Les deux régimes doivent être largement synchronisés pour respecter l'entente sur la transférabilité entre le RPC et le RRQ, laquelle permet un transfert de crédits lorsque des travailleuses et travailleurs se déplacent entre le Québec et le reste du Canada. La transférabilité peut être maintenue même si certains aspects des deux régimes sont différents. Par exemple, de 1987 à 1997, il existait une différence considérable entre les prestations de survivant des deux régimes. Même après les modifications apportées au RPC en 1997, il subsiste quelques légères différences entre les méthodes de calcul des prestations de survivant. Néanmoins, les deux gouvernements ont intérêt à maintenir le parallélisme entre le RPC et le RRQ. L'idéal serait qu'une augmentation des prestations du RPC soit coordonnée avec le RRQ. Par le passé, la coordination des modifications aux prestations de survivant du RPC et du RRQ s'est révélée difficile.

Une seconde complication est le fait que la loi instituant le RPC comporte maintenant une disposition qui exige qu'une augmentation des cotisations accompagne toute augmentation des prestations. Une augmentation des prestations de survivant est possible en théorie. Si les perspectives actuarielles du RPC s'amélioraient suffisamment pour permettre à long terme une réduction du taux de cotisation, les gouvernements pourraient s'entendre pour augmenter plus tôt les prestations de survivant, tout en laissant le taux de cotisation inchangé. Cependant, il faudrait qu'une augmentation des prestations de survivant soit formellement liée à une augmentation du taux de cotisation pour le porter au-dessus du niveau où le taux à long terme pourrait être tombé. En pratique, ce lien formel entre une augmentation des prestations et le taux de cotisation pourrait rendre plus difficile l'obtention d'un consensus fédéral-provincial en faveur d'une augmentation des prestations.

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

Micromedia
ProQuest

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA ET RÉGIME DE RENTES DU QUÉBEC

[illegible]						
	RPC	RRQ	RPC	RRQ	RPC	RRQ
	$	$	#	#	M $	M $
[illegible]	775,00	775,00	2 738 092	948 493	1 173,6	341,7
[illegible]	935,12	935,09	279 579	54 339	211,5	41,5
[illegible]	428,70	(**)	*226 724*	*83 227*	*71,9*	*45,0*
[illegible]	465,00	465,00	*655 208*	*222 875*	*166,2*	*54,9*
[illegible]			881 932	306 102	238,1	99,9
[illegible]	178,42	56,65	93 163	6 964	20,3	0,5
[illegible]	178,42	56,65	89 705	20 580	17,5	1,2
[illegible]	2 500,00	2 500,00	9 395	3 059	20,4	7,0
			4 091 866	**1 339 517**	**1 681,4**	**491,8**
[illegible]						
[illegible]	775,00	775,00	*475 217*	*n.d.*	*280,2*	*n.d.*
[illegible]	935,12	1 227,71	*12 579*	*n.d.*	*11,2*	*n.d.*
[illegible]			487 796	144 815	291,4	74,3

TAUX POUR INVALIDITÉ ET SURVIVANT

	Taux uniforme	Partie reliée aux gains	Total
RPC, prestation d'invalidité	353,87 $	581,25 $	935,12 $
RPC, pension de survivant moins de 65 ans	138,07 $	290,63 $	428,70 $
RRQ, prestation d'invalidité	353,84 $	581,25 $	935,09 $
(**) RRQ, Survivant - moins de 45 ans			
• non-invalide, sans enfant	90,63 $	290,63 $	381,26 $
• non-invalide, avec enfant	328,54 $	290,63 $	619,17 $
• invalide	353,84 $	290,63 $	644,47 $
- 45 à 54 ans	353,84 $	290,63 $	644,47 $
- 55 à 64 ans	399,59 $	290,63 $	690,22 $

CALCUL DU TAUX MAXIMUM MENSUEL DES NOUVELLES PRESTATIONS DU RPC

Retraite : 25 % de 1/12 de la moyenne du MGAP des cinq dernières années

Invalidité : (retraite x 0,75) + taux uniforme (353,87 $)

Survivants : • moins de 65 ans : (retraite x 0,375) + taux uniforme (138,07 $)

• 65 ans et plus : (retraite x 0,60)

Source : Programmes de la sécurité du revenu
Développement des ressources humaines Canada

En vigueur en juillet 2001

ISPB-258-06-01F

Pour modifier une adresse ou liste d'envoi, veuillez communiquer avec GCC par télécopieur : (819) 779-2833 ou par courrier électronique : disorderdesk@ccgjc.com

SÉCURITÉ DE LA VIEILLESSE

Genre de prestation	(juillet à septembre 2001) Taux maximum	(juillet à septembre 2001) Niveau mil d'allocation	(avril 2001) Nombre de prestations	(avril 2001) Montants versés
	$	$	#	M $
Pension de la Sécurité de la vieillesse (SV)	436,55	n.d.	3 834 982	1 600,9
Supplément de revenu garanti				
• Célibataires	518,82	12 456	*849 619*	*309,2*
Époux/conjoint de fait d'un				
• non-pensionné	518,82	30 192	*78 682*	*26,5*
• pensionné	337,94	16 224	*383 413*	*78,8*
• bénéficiaire de l'Allocation	337,94	30 192*	*63 215*	*16,4*
Total			1 374 929	430,9
Allocation				
• Régulier	774,49	23 232	*63 195*	*17,6*
• Survivant	855,05	17 064	*32 336*	*15,7*
Total			95 531	33,3

* L'Allocation cesse d'être payée à 23 232 $ pendant que le SRG cesse d'être payée à 30,192 $
Niveau de remboursement de la pension de la SV en 2001 de 55 309 $ à 90 070 $

STATISTIQUES DIVERSES (2001)

	RPC	RRQ
Maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP)	38 300,00 $	38 300,00 $
Exemption de base annuelle	3 500,00 $	3 500,00 $
Cotisation maximale des employés/employeurs (4,3 %)	1 496,40 $	1 496,40 $
Cotisation maximale du travailleur autonome (8,6 %)	2 992,80 $	2 992,80 $
Solde du compte (mars 2001)	43 568 M$	17 355 M$
Cotisations (1999-2000) (est.)	16 872 M$	4 952 M$
Nombre de cotisants 1998	10,4 M	3,2 M
Taux d'indexation (janvier 2001)	2,5 %	2,5 %

BUDGET PRINCIPAL 2001 – 2002

(dépenses millions $)

SV	SRG	ALLOCATION	TOTAL	RPC	RRQ
19 533	5 236	412	25 181	20 045	6 422

Source : Programmes de la sécurité du revenu
Développement des ressources humaines Canada

En vigueur en juillet 2001

Pour modifier une adresse ou liste d'envoi, veuillez communiquer avec GCC par télécopieur : (819) 779-2833 ou par courrier électronique : dlsorderdesk@ccgsjc.com

ISPB-258-06-01F

RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA ET RÉGIME DE RENTES DU QUÉBEC

Genre de prestation	Nouvelles prestations taux maximum (2001)		Nombre de prestations (avril 2001)		Montants versés (avril 2001)	
	RPC	RRQ	RPC	RRQ	RPC	RRQ
	$	$	#	#	M $	M $
Retraite (à 65 ans)	775,00	775,00	2 738 092	948 493	1 173,6	341,7
Invalidité	935,12	935,09	279 579	54 339	211,5	41,5
Survivants • - 65	428,70	(**)	*226 724*	*83 227*	*71,9*	*45,0*
• 65 +	465,00	465,00	*655 208*	*222 875*	*166,2*	*54,9*
Total			881 932	306 102	238,1	99,9
Enfants de cotisant invalide	178,42	56,65	93 163	6 964	20,3	0,5
Enfants de cotisant décédé	178,42	56,65	89 705	20 580	17,5	1,2
Prestation de décès	2 500,00	2 500,00	9 395	3 039	20,4	7,0
TOTAL			**4 091 866**	**1 339 517**	**1 681,4**	**491,8**
Pensions combinées						
• surv./rtté(e).	775,00	775,00	*475 217*	*n.d.*	*280,2*	*n.d.*
• surv./inv.	935,12	1 227,71	*12 579*	*n.d.*	*11,2*	*n.d.*
Total			487 796	144 815	291,4	74,3

TAUX POUR INVALIDITÉ ET SURVIVANT

	Taux uniforme	Partie reliée aux gains	Total
RPC, prestation d'invalidité	353,87 $	581,25 $	**935,12 $**
RPC, pension de survivant moins de 65 ans	138,07 $	290,63 $	**428,70 $**
RRQ, prestation d'invalidité	353,84 $	581,25 $	**935,09 $**
(**) RRQ, Survivant - moins de 45 ans			
• non-invalide, sans enfant	90,63 $	290,63 $	**381,26 $**
• non-invalide, avec enfant	328,54 $	290,63 $	**619,17 $**
• invalide	353,84 $	290,63 $	**644,47 $**
- 45 à 54 ans	353,84 $	290,63 $	**644,47 $**
- 55 à 64 ans	399,59 $	290,63 $	**690,22 $**

CALCUL DU TAUX MAXIMUM MENSUEL DES NOUVELLES PRESTATIONS DU RPC

Retraite : 25 % de 1/12 de la moyenne du MGAP des cinq dernières années

Invalidité : (retraite x 0,75) + taux uniforme (353,87 $)

Survivants : • moins de 65 ans : (retraite x 0,375) + taux uniforme (138,07 $)

• 65 ans et plus : (retraite x 0,60)

Source : Programmes de la sécurité du revenu
Développement des ressources humaines Canada

En vigueur en juillet 2001

ISPB-258-06-01F

Pour modifier une adresse ou liste d'envoi, veuillez communiquer avec GCC par télécopieur : (819) 779-2833 ou par courrier électronique : dlsorderdesk@ccgsjc.com

SÉCURITÉ DE LA VIEILLESSE

Genre de prestation	(juillet à septembre 2001) Taux maximum	(juillet à septembre 2001) Niveau nul d'allocation	(avril 2001) Nombre de prestations	(avril 2001) Montants versés
	$	$	#	M $
Pension de la Sécurité de la vieillesse (SV)	436,55	n.d.	**3 834 982**	**1 600,9**
Supplément de revenu garanti				
• Célibataire	518,82	12 456	*849 619*	*309,2*
Époux/conjoint de fait d'un				
• non-pensionné	518,82	30 192	*78 682*	*26,5*
• pensionné	337,94	16 224	*383 413*	*78,8*
• bénéficiaire de l'Allocation	337,94	30 192*	*63 215*	*16,4*
Total			**1 374 929**	**430,9**
Allocation				
• Régulier	774,49	23 232	*63 195*	*17,6*
• Survivant	855,05	17 064	*32 336*	*15,7*
Total			**95 531**	**33,3**

* L'Allocation cesse d'être payée à 23 232 $ pendant que le SRG cesse d'être payée: à 30,192 $
Niveau de remboursement de la pension de la SV en 2001 de 55 309 $ à 90 070 $

STATISTIQUES DIVERSES (2001)

	RPC	RRQ
Maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP)	38 300,00 $	38 300,00 $
Exemption de base annuelle	3 500,00 $	3 500,00 $
Cotisation maximale des employés/employeurs (4,3 %)	1 496,40 $	1 496,40 $
Cotisation maximale du travailleur autonome (8,6 %)	2 992,80 $	2 992,80 $
Solde du compte (mars 2001)	43 568 M$	17 355 M$
Cotisations (1999-2000) (est.)	16 872 M$	4 952 M$
Nombre de cotisants 1998	10,4 M	3,2 M
Taux d'indexation (janvier 2001)	2,5 %	2,5 %

BUDGET PRINCIPAL 2001 – 2002

(dépenses millions $)

SV	SRG	ALLOCATION	TOTAL	RPC	RRQ
19 533	5 236	412	**25 181**	**20 045**	**6 422**

Source : Programmes de la sécurité du revenu
Développement des ressources humaines Canada

En vigueur en juillet 2001

Pour modifier une adresse ou liste d'envoi, veuillez communiquer avec GCC par télécopieur : (819) 779-2833 ou par courrier électronique : dlsorderdesk@ccgsjc.com

ISPB-258-06-01F

BIBLIOGRAPHIE

BAC (Bureau de l'actuaire en chef), au BSIF (Bureau du surintendant des institutions financières) Canada. 1995. *Rapport actuariel (15e) sur le Régime de pensions du Canada.*

———. 1997. *Rapport actuariel (16e) sur le Régime de pensions du Canada.*

———. 1998. *Rapport actuariel (17e) sur le Régime de pensions du Canada.*

———. 2001. *Rapport actuariel (18e) sur le Régime de pensions du Canada.*

Baran, Joni. 1996. *L'impôt salarial et l'emploi : une étude documentaire.* Industrie Canada, document hors série n° 5.

Bédard, Marcel. 1998. *Notions élémentaires sur les cotisations sociales au Canada.* Développement des ressources humaines Canada, document de recherche R-98-7F.

Brown, Robert. 1998. « Pension Reform: Does Freezing the Year's Basic Exemption Make the C/QPP Regressive? ». *Canadian Business Economics.* Hiver : 49-54.

Condition féminine Canada. 2001. *Analyse comparative entre les sexes (ACS).* <http://www.swc-cfc.gc.ca/gba-acs/francais/au-sujet.html>. Consulté le 17 février 2002.

Dahlby, Bev. 1993. « Payroll Taxes ». *Business Taxation in Ontario*, sous la dir. d'Allan Maslove. Toronto : University of Toronto Press.

DRHC (Développement des ressources humaines Canada). 2001a. *Cotisants du régime de pensions du Canada 1998.*

———. 2001b. *Le livre sur les statistiques des PSR 2000 – Statistiques reliées aux programmes de la sécurité du revenu.*

———. 2001c. *Les réductions du taux de cotisation à l'assurance-emploi : le taux est fixé à 2,20 $ pour 2002.*

———. 2002. *Cotisants du régime de pensions du Canada 1999.*

di Matteo, Livio et Michael Shannon. 1995. « Payroll Taxation in Canada ». *Canadian Business Economics.* Été : 5-22.

Dungan, Peter. 1998. *The CPP Payroll Tax Hike.* Commentaire 116 de l'Institut C.D. Howe.

Fellegi, Ivan. 1998. *À propos de la pauvreté et du faible revenu.* Numéro 13F0027XIF au catalogue. Ottawa : Statistique Canada.

Finances Canada. 2001. « Le régime de pension du Canada est sur une assise financière solide, selon l'actuaire en chef ». Le 10 décembre.

GFPTC (gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux du Canada). 1996. *Document d'information pour les consultations sur le Régime de pensions du Canada.*

———. 1997. *Répercussions pour les femmes et les hommes des changements apportés au Régime de pensions du Canada.*

Kesselman, Jonathan. 1995. *Payroll Taxes in the Finance of Social Security.* Document de travail 95-48 du University of British Columbia Centre for Research of Economic and Social Policy.

Marchildon, Lori, T. Sargent et J. Ruggeri. 1995. *The Economic Effects of Payroll Taxes: Theory and Empirical Evidence.* Document de travail de Finances Canada.

MFFPT (ministres des Finances fédéral, provinciaux et territoriaux). 1996. « Décisions fédérales-provinciales concernant le Régime de pensions du Canada : principes directeurs ».

Mintz, Jack, Robert Brown, Wilfred Lefebvre, James Cowan, Nancy Olewiler, Bev Dahlby, Norm Dromislow, Allan Lanther et Stephen Richardson. 1997. *Rapport du Comité technique de la fiscalité des entreprises.* Finances Canada.

Régie des rentes du Québec. 1995. *Analyse actuarielle du Régime de rentes du Québec au 31 décembre 1994.*

———. 1996. *Une réforme du Régime de rentes du Québec – Pour vous et vos enfants : garantir l'avenir du Régime de rentes du Québec.*

———. 1999. *Analyse actuarielle du Régime de rentes du Québec au 31 décembre 1997.*

———. 2001a. *Analyse actuarielle du Régime de rentes du Québec au 31 décembre 2000.*

———. 2001b. *Le Régime de rentes du Québec – Statistiques 1999.*

Sayeed, Adil. 1999a. « Canada Pension Plan Contributions: The Case for Raising the Basic Exemption ». Pour l'Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires. Peut être consulté à <http://www.crfa.ca/issues/canadapension/cpp1.htm>.

———. 1999b. « Canada Pension Plan Survivor Benefits ». Pour le British Columbia Ministry of Women's Equality et le Saskatchewan Women's Directorate.

SFPTC (Secrétariat fédéral-provincial-territorial pour les consultations sur le Régime de pensions du Canada). 1996. *Rapport concernant les consultations sur le Régime de pensions du Canada.*

———. 1997. « Assurer l'avenir du Régime de pensions du Canada (RPC) : pour tous les Canadiens et toutes les Canadiennes ». Document connexe joint au « Communiqué : Dépôt du projet de loi sur le Régime de pensions du Canada ». Ottawa : le 25 septembre.

Slater, David et William Robson. 1999. *Building a Stronger Pillar: The Changing Shape of the Canada Pension Plan*. Institut C.D. Howe.

Statistique Canada. 2000. *Décès – tableau standard, 1998*. Numéro 84F0211XPB au catalogue.

———. 2001a. *Le revenu au Canada*. Numéro 75-202-X1F au catalogue.

———. 2001b. « Gains moyens selon le sexe et le régime de travail ». *Enquête sur la dynamique du travail et du revenu*. <http://www.statcan.ca/francais/Pgdb/People/labour_f.htm>. Consulté le 4 novembre 2001.

NOTES

[1] On ne sait pas vraiment ce qui se produirait si le RPC venait à manquer d'argent. Les niveaux des prestations sont prescrits dans la loi instituant le RPC. Une façon de traiter le scénario du manque à gagner de 2015 aurait pu être un prêt du gouvernement fédéral et des administrations provinciales au RPC.

[2] En vertu du mode de révision du RPC, on ne peut effectuer de changements qu'avec l'approbation du gouvernement fédéral ainsi que d'au moins sept provinces représentant au moins les deux tiers de la population combinée des 10 provinces. Les solutions de compromis ont une meilleure chance de respecter cette exigence du mode de révision du RPC. Les analystes aux deux extrémités du spectre idéologique ont critiqué l'accord de 1997. Certaines observatrices et certains observateurs de la gauche préféraient le maintien des prestations accompagné d'une légère accélération des augmentations du taux de cotisation prévues. Certaines personnes de la droite favorisaient le modèle chilien consistant à liquider le RPC et à le remplacer par des comptes de REER obligatoires. Cependant, aucun des deux camps n'a pu réaliser la coalition fédérale-provinciale nécessaire pour faire adopter son programme du RPC préféré.

[3] Les modifications apportées au RPC comprenaient également une mesure pour adopter la politique de placements de longue date du RRQ. Le fonds de réserve du RPC est désormais investi aussi bien dans les actions que dans les obligations. Jusqu'à 1998, ce fonds n'était investi que dans les obligations d'État et dans les dépôts à court terme. Ce changement n'est pas traité dans le présent document, car il n'a pas de répercussions immédiates sur la façon dont les femmes et les hommes sont traités par le RPC.

[4] Les auteurs ont choisi la cohorte de naissance de 1979 pour illustrer les effets cumulatifs des modifications apportées au RPC en 1997 parce que ce groupe devait subir toute la gamme des modifications apportées aux cotisations. Les membres de la cohorte de 1979 ont eu 18 ans, l'âge du début des cotisations obligatoires au RPC, en 1997. Par conséquent, ce groupe devait subir les augmentations des cotisations au RPC durant les 20 premières années de la mise en oeuvre du plan de refinancement. Les économies à long terme de cotisations arriveraient alors durant la dernière partie de la vie active de la cohorte de 1979. En outre, toute cette cohorte serait assujettie aux réductions des prestations qui sont entrées en vigueur le 1er janvier 1998.

[5] On a choisi l'année 2030 pour illustrer les effets à long terme des modifications parce que la génération du baby-boom née au cours de la période allant de 1946 à 1966 aura alors exercé presque tous ses effets sur les dépenses du RPC. Presque tous les membres de cette génération auront pris leur retraite au plus tard en 2030.

[6] Pour situer ce résultat dans le tableau 3, un revenu de 22 843 $ en 2030 équivaudrait à 12 863 $ en dollars de 2001 si l'inflation annuelle est de 2 % en moyenne. Si l'EBA demeure gelée à 3 500 $, sa valeur réelle n'équivaudra plus en 2030 qu'à 1 971 $ en dollars de 2001.

[7] Pour calculer les tableaux 3, 4, 9 et 10, je suppose que la moyenne de l'inflation annuelle sera de 2 % à long terme. Deux pour cent représentent le point milieu de la fourchette de 1 % à 3 % des objectifs en matière d'inflation que le ministre des Finances fédéral et la Banque du Canada ont récemment étendus à 2006. Cela diffère de l'hypothèse d'une inflation de 3 % choisie par l'actuaire en chef par intérim dans le *Rapport actuariel (17e) du RPC* pour 1999 (BAC 1998). L'hypothèse d'une inflation de 3 % est l'une des causes des répercussions sur les femmes et les hommes dans les tableaux 2, 5 et 11. Par conséquent, il existe une légère discordance entre les calculs des tableaux 3, 4, 9 et 10, d'une part, et ceux des tableaux 2, 5 et 11, d'autre part. Cependant, la différence entre des inflations annuelles de 2 % et de 3 % n'est pas assez importante pour permettre de modifier les conclusions selon lesquelles les femmes seront touchées plus durement par les changements de 1997, tant sur le plan des cotisations que sur celui des prestations, et que le problème auquel sont confrontées les femmes sur le plan des cotisations est la désindexation de l'EBA.

[8] Il existe un avantage compensatoire pour les travailleuses et travailleurs qui ont un très faible revenu se situant juste au-dessus de l'EBA de 3 500 $. Ces personnes paieront des cotisations à l'égard d'un très faible montant de revenu excédant l'EBA et elles recevront quant même un crédit, dans le calcul des prestations du RPC, pour le plein montant de leur revenu. Par exemple, l'EBA aurait été de 3 800 $ en 2001 si la méthode d'indexation antérieure à 1997 était demeurée en vigueur. Une personne qui gagne 3 799 $ en 2001 versera des cotisations sur des gains assurables de 299 $, mais elle recevra un crédit de 3 799 $ de revenu. En d'autres termes, la désindexation de l'EBA permet à davantage de personnes de profiter du biais de la méthode de calcul des prestations du RPC en faveur des travailleuses et travailleurs à faible revenu. Cependant, pour profiter pleinement de la désindexation de l'EBA, une participante ou un participant au RPC devrait voir son revenu demeurer durant de nombreuses années entre 3 500 $ et ce que l'EBA aurait été en vertu de la règle d'indexation antérieure. La plupart des personnes dont le revenu annuel se situe dans cette fourchette voient leur revenu y demeurer vraisemblablement durant quelques années au plus (p. ex. tant qu'elles travaillent à temps partiel et fréquentent l'école). Les sept années les plus faibles dans le relevé des gains d'une personne sont de toute façon exclues du calcul des prestations du RPC. Il est peu probable qu'un grand nombre de participantes et de participants à ce régime, même les personnes ayant des gains cumulatifs inférieurs à la moyenne, gagneront plus en prestations supplémentaires de la désindexation de l'EBA que ce qu'elles paieront en cotisations supplémentaires. DRHC dispose d'un modèle de simulation du revenu cumulatif hypothétique qui pourrait servir à mettre en lumière la façon dont un grand nombre de cotisantes et cotisants au RPC pourraient tirer des avantages à long terme de la désindexation de l'EBA.

[9] Le revenu annuel des cotisantes au RPC en 1966 correspondait en moyenne à 50 % du revenu annuel des hommes. En 1999, le revenu annuel moyen des cotisantes au RPC avait atteint 70 % du revenu des hommes.

[10] Les gouvernements auraient pu maintenir l'indexation de l'EBA et augmenter le taux de cotisation en sept étapes annuelles jusqu'à un niveau permanent en 2003 et par la suite. Comme le signale le *Rapport actuariel (16e) du RPC* (BAC 1997), si l'on avait maintenu l'indexation de l'EBA, il aurait fallu que le taux de cotisation atteigne 11,3 % au lieu de

9,9 %, comme c'est le cas lorsque l'EBA est fixé à 3 500 $ en permanence. Toutes les personnes qui travaillent, indépendamment de leur sexe, de leur âge et de leur revenu annuel, auraient été assujetties à la même augmentation en pourcentage des cotisations au RPC durant chacune des années de la période de transition nécessaire pour regarnir le fonds du RPC. En outre, toutes les travailleuses et tous les travailleurs auraient fini par bénéficier à long terme des mêmes économies de cotisations en pourcentage. Cependant, il se serait peut-être révélé difficile d'en arriver à un consensus fédéral-provincial en faveur d'augmentations plus considérables des cotisations au RPC pour la période allant de 1997 à 2003.

[11] On trouvera dans Mintz *et al.* (1997), à la page 3.13, un sommaire de la documentation.

[12] Certaines et certains économistes soutiennent qu'à long terme, les charges sociales des employeuses et employeurs sont transférées entièrement à la main-d'oeuvre. Baran (1996) fait un examen exhaustif des récentes études. Voir aussi Bédard (1998), Dahlby (1993), di Matteo et Shannon (1995), Kesselman (1995) et Marchildon *et al.* (1995).

[13] Les estimations du professeur Dungan (1998) tiennent compte de l'incidence des augmentations des cotisations au RRQ entrées en vigueur parallèlement aux augmentations des cotisations au RPC. On trouvera à l'annexe A de plus amples renseignements sur le RRQ. Les augmentations des cotisations au RPC et au RRQ ont été compensées en partie par des réductions des cotisations d'assurance-emploi. En 2002, les cotisations au RPC et au RRQ devraient dépasser de 7,9 milliards de dollars le montant qui aurait été perçu en vertu des barèmes de cotisation antérieurs à 1997. Dans un communiqué de presse diffusé le 30 novembre 2001, DRHC (2001c) a estimé que les réductions effectuées depuis 1994 permettront, en 2002, de réduire de 6,8 milliards de dollars les cotisations d'assurance-emploi.

[14] Les cotisations au RPC et aux autres régimes d'assurance sociale sont la garantie des prestations futures. Les cotisations au RPC n'imposeraient pas un fardeau fiscal de nature à influer sur les décisions économiques si les cotisations individuelles étaient étroitement liées aux prestations futures, comme c'est le cas pour les régimes de retraite professionnels capitalisés. Cependant, les modifications apportées au RPC en 1997 ont eu pour effet d'accélérer les augmentations des cotisations et de réduire les prestations. Dans le *Rapport actuariel (17e) du RPC* (BAC 1998), l'actuaire en chef par intérim d'alors a estimé que les prestations du RPC pourraient être financées par un taux de cotisation de 5,79 % si le régime pouvait repartir à zéro en 1998. L'écart entre le taux de 5,79 % équitable sur le plan actuariel et le taux de cotisation de 8,6 % en 2001 est assez considérable pour que la plupart des travailleuses et travailleurs perçoivent vraisemblablement les cotisations au RPC comme un impôt plutôt que comme des économies individuelles. À mesure que le taux se rapprochera du taux de 9,9 % prévu pour 2003, cette perception deviendra plus aiguë.

[15] En moyenne, les conjoints survivants ont des prestations de retraite ou d'invalidité qui leur appartiennent en propre et qui sont plus élevées que celles des conjointes survivantes et ils sont plus susceptibles d'avoir été touchés par les plafonds antérieurs à 1997. En conséquence, l'établissement de plafonds plus restrictifs aura effectivement une plus faible incidence, en pratique, sur les conjoints survivants. Voir Sayeed (1999b) pour de plus

amples détails. Une partie de l'analyse des prestations de survivant incluse dans le présent document est tirée de ce document antérieur.

[16] Statistique Canada (2001). Le taux de faible revenu avant impôt de 1999 des hommes âgés vivant seuls était plus bas, à 31,9 %. En outre, dans le cas des personnes âgées vivant en couple ou au sein d'autres structures familiales, le taux de faible revenu avant impôt était encore plus bas, à 5,1 %. J'ai utilisé les taux correspondant au seuil de faible revenu (SFR) avant impôt pour illustrer le fait que les femmes âgées vivant seules sont plus pauvres que les membres de la plupart des autres groupes de la population. Les fonctionnaires de Statistique Canada nous ont signalé à maintes reprises que le SFR n'est pas un seuil de pauvreté. Voir Fellegi (1998). Certaines et certains spécialistes croient que les autres indicateurs tels que le SFR après impôt, la mesure de faible revenu (MFR) et la mesure du panier de consommation (MPC) devraient remplacer les taux correspondants au SFR avant impôt. Cependant, les taux correspondant au SFR avant impôt sont toujours les mesures de faible revenu citées le plus largement. Si l'on utilisait un autre indicateur de faible revenu, il n'en resterait pas moins que le taux de faible revenu des femmes âgées vivant seules est bien au-dessus de la moyenne.

[17] Le gouvernement fédéral libéral a été réélu en novembre 1997. Cinq des huit gouvernements provinciaux qui ont approuvé les changements apportés au RPC en 1997 ont été réélus depuis. Sur les deux gouvernements provinciaux qui se sont opposés au programme de 1997, l'un a subi la défaite et l'autre a vu son statut passer de majoritaire à minoritaire. Rien n'indique que le RPC a été un enjeu important dans l'une ou l'autre des campagnes électorales fédérales ou provinciales.

[18] En termes techniques, l'actuaire en chef calculerait le nombre d'années pour lesquelles on pourrait rétablir l'indexation de l'EBA tout en maintenant l'exigence d'un ratio du fonds aux dépenses « généralement constant » et un taux de cotisation permanent de 9,9 % pour 2003 et par la suite. On trouvera dans Sayeed (1999a) un exemple de simulation du RPC fondée sur une demande semblable. Une partie de l'analyse de l'EBA incluse dans le présent document est tirée de ce document antérieur.

[19] Des perspectives actuarielles favorables offriraient la possibilité d'accroître les prestations de conjoint survivant. Cependant, comme je l'ai expliqué dans l'annexe A, les possibilités d'en arriver à un consensus fédéral-provincial sont peut-être moins prometteuses pour les modifications aux prestations de survivant que pour les modifications au taux de cotisation.

[20] Afin de maintenir la même structure de cotisation que celle du RPC, on a fondé l'indexation du MGAP aux fins du RRQ sur la même méthode utilisée pour indexer le MGAP aux fins du RPC. En d'autres termes, l'indexation du MGAP aux fins du RRQ est liée à la croissance du revenu moyen à l'échelle nationale, pas à la croissance du revenu moyen à l'échelle du Québec. Par conséquent, l'EBA a été fixée au même niveau, tant dans le RPC que dans le RRQ, en vertu des règles antérieures à 1997.

Projets publiés en vertu du Fonds de recherche en matière de politiques de Condition féminine Canada

Appel de propositions:

L'accès des femmes à des emplois viables offrant des avantages adéquats : solutions sous forme de politiques gouvernementales*

Les modifications apportées en 1997 au Régime de pensions du Canada : leurs répercussions sur les femmes et les hommes
Adil Sayeed

À propos du maintien des avantages non pécuniaires des prestations de travail — un appui pour les mères seules et les femmes handicapées
Tanis Doe, Doris Rajan et Monica Blais

Les femmes occupant des emplois atypiques – le défi de la politique gouvernementale
Monica Townson

Vivre au-delà du gouffre : l'incidence des tendances du travail atypique sur les mères seules
Marylee Stephenson

La santé au travail des femmes occupant des emplois atypiques
Isik Urla Zeytinoglu, Josefina Moruz et Bianca Seaton

Les femmes et l'emploi : éliminer les obstacles fiscaux à la participation des femmes au marché du travail
Kathleen Lahey

Pour améliorer les conditions de travail des responsables de services de garde en milieu familial
Josée Belleau et Rachel Cox

Les travailleuses autonomes à leur compte : perspective politique
Judy Bates

Le travail autonome pour les femmes : options stratégiques qui favorisent l'égalité et les possibilités économiques
Donna Lero et Karen Korabik

* Certains de ces documents sont encore en voie d'élaboration; leurs titres ne sont donc pas nécessairement définitifs.